

Recensione - Luca Fazzi (a cura di). *La mercatizzazione dei servizi sociali*. Bologna, Il Mulino

Giulia Galera

Cosa accade quando una cooperativa sociale manda i propri migliori operatori a casa dei clienti paganti di un servizio di assistenza domiciliare e chiede al personale meno brillante di seguire gli utenti dei servizi pubblici? È solo un problema di allocazione più efficiente di risorse, finalizzato a garantire la fidelizzazione del consumatore che paga di più, oppure si sta verificando qualcosa che ha implicazioni sulla stessa ragion d'essere della cooperazione sociale e di conseguenza richiederebbe una maggiore cognizione?

È un dato di fatto che negli ultimi anni molte cooperative sociali di servizi hanno iniziato a rivolgersi a clienti privati. Le motivazioni sono, in genere, da rinvenirsi in due situazioni distinte, talvolta intrecciate tra loro: la volontà di rispondere a domande sociali emergenti e la necessità di trovare nuovi canali di finanziamento per sostenere lo sviluppo della cooperativa sociale. Molte volte questi processi sono messi in atto senza che vi sia alcuna prospettiva strategica; altre volte sono attivati semplicemente in risposta a eventi contingenti.

Sebbene le dimensioni della cosiddetta "mercatizzazione" verso clienti privati siano ad oggi limitate, è lecito supporre che il complesso quadro geo-politico, economico e sociale in cui ci ritroviamo ad operare incentiverà l'emersione di un mercato privato dei servizi sempre più ampio.

Il libro, in uscita nelle prossime settimane con Il Mulino, "La mercatizzazione dei servizi sociali", curato da Luca Fazzi e realizzato con il sostegno di EURICSE, nell'ambito dell'accordo quadro di ricerca con la Provincia Autonoma di Trento, rappresenta il primo tentativo italiano di interpretare il fenomeno della vendita ai privati da parte della cooperazione sociale di servizi: un fenomeno spesso evocato, indicato come inevitabile, ma di cui si conosce empiricamente poco o niente.

La domanda di ricerca alla base di questo lavoro riguarda il modo in cui le cooperative sociali affrontano la sfida dei mercati privati; si tratta di comprendere se la mercatizzazione costituisca una fisiologica evoluzione della traiettoria di sviluppo della cooperazione sociale, oppure se ci si trovi di fronte ad un'evoluzione con profonde implicazioni, tra cui la messa in discussione del ruolo socio-economico delle cooperative sociali e della stessa configurazione dei sistemi del welfare locale. L'esempio della cooperativa sociale che manda i propri operatori migliori ai clienti paganti è uno dei tanti episodi, riportati dalle persone intervistate nell'ambito della ricerca realizzata, che mette in luce la complessità dei processi di mercatizzazione e la loro natura spesso contraddittoria e non lineare.

Il libro porta il lettore a riflettere su alcuni nodi critici. Nella prima parte, è descritto il tema della mercatizzazione verso i

privati, distinguendola dalla mercatizzazione – più frequentemente oggetto di studi – relativa all'ambito delle commesse pubbliche; sono ripercorse le tappe di un dibattito controverso, che solo negli ultimi anni è stato caratterizzato da un maggiore consenso (e talvolta da una certa fascinazione) nei confronti della vendita ai privati. Utilizzando recenti elaborazioni dei dati Istat sulle istituzioni non profit, emergono chiare indicazioni statistiche che corroborano l'espansione della cooperazione sociale nei mercati privati.

La parte centrale del libro riassume i risultati della ricerca. Attraverso dati ed interviste, essa offre uno spaccato realistico del fenomeno in atto, nell'intento di porre il lettore direttamente di fronte alla dinamica dei fatti. Qual è, in sostanza, il profilo – o, meglio, quali sono i profili – delle cooperative sociali che decidono di rivolgersi al mercato privato?

A vendere ai privati sono, per fare un esempio concreto, le cooperative che hanno in gestione poliambulatori e che, per paura di compromettere l'immagine di serietà e qualità del servizio offerto, evitano di presentarsi alla clientela utilizzando la denominazione di "cooperativa sociale". A rivolgersi al mercato privato sono anche le cooperative sociali interessate a migliorare la qualità dei servizi offerti, appiattita dalla standardizzazione della burocrazia pubblica, attraverso una personalizzazione degli interventi che possa rimotivare i propri operatori. Vi sono, poi, le cooperative sociali che si affacciano al mercato privato per integrare un'offerta pubblica che quantitativamente copre numeri sempre più insufficienti di prestazioni. Infine, tra le cooperative sociali che si stanno mercatizzando, rientrano anche quei soggetti, mossi da motivazioni prettamente opportunistiche, che si costituiscono in forma cooperativa semplicemente per trarne vantaggi fiscali e andare incontro a meno rischi individuali in caso di fallimento.

Mettendo in luce la pluralità di comportamenti e motivazioni a favore della mercatizzazione, il libro dà uno spaccato dell'evoluzione della cooperazione sociale tutto, fuorché lineare. I mercati privati del welfare emergono quale fenomeno altamente contraddittorio: un terreno di azione ove le cooperative sono chiamate a ridefinire la propria identità e il proprio *modus operandi*. E questo in base ad obiettivi, aspettative e possibilità di azione, spesso in tensione tra di loro. La cooperazione sociale, lungi dall'essere un attore monolitico, si configura, quindi, come un aggregato di entità con strategie, modelli organizzativi e sistemi di valori estremamente differenziati, che la vendita ai privati illumina come una cartina tornasole, evidenziandone la complessità.

La ricerca mette in luce quattro tipologie distinte di cooperative sociali che si affacciano al mercato. La prima, quella

delle cooperative definite “inerziali”, è la tipologia maggiormente diffusa; è costituita da cooperative sociali di medie e piccole dimensioni, cresciute grazie alla forte integrazione con la pubblica amministrazione. L'incontro con i mercati privati si presenta come “inerziale” per queste cooperative, in quanto la sollecitazione a sviluppare un'offerta verso i privati proviene da richieste o input esterni, senza che vi sia un ragionamento strategico a monte. Tra gli esempi più significativi, vi è la disponibilità di posti in una struttura sociosanitaria non occupati da acquirenti pubblici, con la conseguente necessità di trovare uno sbocco privato per garantire la sostenibilità del servizio. Quando legata a considerazioni di questo tipo, la decisione di rivolgersi al mercato privato spesso si traduce non solo nella difficoltà a coniugare l'offerta pubblica con quella privata, ma anche in risultati economicamente poco significativi. Le cooperative inerziali costituiscono l'idealtipo delle organizzazioni centrate sulla fornitura dei servizi per conto terzi, che fatica sovente a distinguere ciò che fonda le peculiarità della cooperazione sociale rispetto alla cooperazione di produzione e lavoro. Quando si chiede a queste cooperative come si pongano di fronte all'impossibilità, da parte di una quota significativa di cittadini, di pagare il costo dei servizi, esse tendono a rispondere con una disarmante ammissione che il ruolo di garante dei diritti e di risposta a chi è escluso dai mercati, dovrebbe essere una competenza esclusiva dello Stato.

La retorica della cooperazione sociale, quale attore della lotta alle disuguaglianze, è maggiormente presente nelle risposte fornite da una seconda tipologia di cooperative, nel libro definite “volenterose”. Le cooperative volenterose non si muovono inconsapevolmente verso i mercati, ma elaborano ragionamenti e giustificazioni coerenti con la natura distintiva della cooperazione sociale. Per queste cooperative, l'obiettivo della mercatizzazione è contribuire a fornire risposte a chi è escluso dai mercati pubblici e che sui mercati commerciali rischia di trovare soluzioni subottimali in termini, sia di prezzo, sia di qualità; un esempio, è costituito dalle cooperative che, constatando come le spese odontoiatriche, scarsamente coperte dalla sanità pubblica, costituiscano una voce di spesa che affatica molte famiglie, tentano di porre sul mercato una propria offerta in tale settore. Nonostante le buone intenzioni, le cooperative volenterose faticano enormemente a raggiungere un risultato soddisfacente per il semplice fatto che la loro configurazione organizzativa e produttiva e i loro modelli decisionali sono ancora fortemente impregnati da una cultura parapubblica e da vincoli di modelli organizzativi poco flessibili, spesso incentrati sulla gestione di una domanda controllata. Diverse di queste cooperative hanno investito capitali per l'avvio di nuovi servizi a mercato, ma hanno poi faticato a raggiungere il *break-even*, scontrandosi con la dura legge dei mercati privati, che esprimono preferenze difficilmente compatibili con modelli organizzativi e produttivi nati per rispondere a richieste tendenzialmente standardizzate.

Una terza tipologia di cooperative che opera sui mercati privati – rappresentata dalle “cooperative mercantili” – è costituita da imprese piccole o medio-piccole nate di recente, spesso prive di una storia significativa di lavoro nel mercato pubblico, che hanno, quindi sin da subito, individuato la domanda privata come il punto di riferimento dell'azione imprenditoriale. Ne sono un esempio cooperative che, nate

per aggregazione di professionisti o per iniziativa di persone particolarmente intraprendenti, offrono servizi domiciliari o prestazioni infermieristiche. Si tratta di un segmento di cooperazione sociale nuovo rispetto a quello maggiormente diffuso, che opera fondamentalmente come una classica cooperativa di produzione e lavoro con il fine di generare reddito e occupazione, senza porsi finalità aggiuntive in termini di inclusione sociale o lotta alle disuguaglianze. “Diamo servizi a chi ci paga” è lo slogan che istituisce l'azione di queste cooperative orientate specificamente al mercato, che chiaramente si prospettano come attori nuovi in un welfare locale in cui la logica – per quanto selettiva – dei mercati pubblici ha rappresentato l'orizzonte di significato della produzione dei servizi. In termini di performance economica, queste cooperative pagano una relativa debolezza strutturale legata alle più piccole dimensioni. La volatilità dei mercati costituisce per esse una sfida e il raggiungimento di un livello minimo di economia di scala è probabilmente il principale fattore di criticità che, in questa fase storica, esse si trovano ad affrontare. Nonostante questi elementi di debolezza, le cooperative mercantili aprono una finestra sull'evoluzione possibile della cooperazione sociale in un welfare locale liberalizzato, con le annesse problematiche. Rimane, infatti, da capire quale sia il tratto distintivo di una cooperazione sociale interessata meramente a vendere servizi, indipendentemente dai risultati sociali conseguibili.

L'ultima tipologia di cooperative considerata nella ricerca è quella maggiormente compatibile con una visione della mercatizzazione verso i privati che non rinuncia a sviluppare una riflessione sullo specifico ruolo sociale della cooperazione, sui diritti e sull'inclusione sociale in un contesto di welfare inevitabilmente meno pubblico di quello fino ad oggi conosciuto. Le cooperative “responsabili” rappresentano una minima parte delle cooperative sociali che si affacciano al mercato privato: si caratterizzano per la capacità di fornire risposte a clienti che implicano un pagamento, rimanendo tuttavia coerenti con un'idea di welfare inclusivo, capace di tenere insieme esigenze plurali e diverse. Alcune di queste cooperative usano strumenti di negoziazione come il *project financing* per ottenere dal pubblico condizioni di vendita di servizi a privati con tariffe non discriminatorie per i clienti; in altri casi, grazie al coinvolgimento di *case manager* per i lavoratori, esse hanno migliorato l'uso delle risorse spese attraverso il welfare aziendale. In altri casi ancora, la vendita ai privati è una strategia volta ad aggregare risorse al fine di garantire l'offerta di servizi a persone con basso reddito. Sono cooperative che, generalmente, hanno una buona solidità imprenditoriale. Avendo accumulato risorse nel corso degli anni, esse possono approcciarsi sia al mercato privato, sia agli interlocutori pubblici in condizioni non subordinate. Tra queste, rientrano, ad esempio, le cooperative con una lunga esperienza nell'offerta di servizi rivolti a persone con disabilità, realizzati in convenzione con la pubblica amministrazione, che hanno investito in strutture proprie. Per questo, tali cooperative sono nella condizione di realizzare sia attività rivolte al mercato privato, sia a clienti pubblici, nelle medesime strutture. E sono, nondimeno, nelle condizioni di raggiungere una sostenibilità economica, garantendo l'offerta di servizi a costi accessibili. La solidità economica e patrimoniale e l'aver realizzato investimenti oculati, unitamente ad un orientamento valoriale molto marcato, porta queste cooperative ad operare in modo com-

plementare sia sul mercato pubblico, dove talvolta riescono a negoziare da posizioni di forza, sia su quello privato. Tra gli elementi distintivi delle cooperative responsabili sono da annoverare sicuramente la tenuta dei valori etici con la consapevolezza che sono esse stesse responsabili, attraverso la loro azione, del modo con cui l'offerta complessiva del welfare locale si compone. Questo implica, molto banalmente, che il ragionamento riferito alle cooperative inerziali, secondo il quale l'esclusione di un cittadino da un servizio per motivi di reddito costituirebbe un problema della pubblica amministrazione, semplicemente non appartiene alla riflessione strategica interna delle cooperative responsabili. Per quanto possano esserci difficoltà, queste cooperative hanno una nitida coscienza politica e si adoperano per giocare un ruolo di piena responsabilità come attori del welfare territoriale. Oltre a questa consapevolezza – e come elemento che le distingue dalle cooperative volenterose – le cooperative responsabili sono dotate di strutture imprenditoriali complesse e articolate. Senza attendere passivamente input esterni, com'è il caso invece delle cooperative dipendenti dall'ufficio bandi e progettazione, le cooperative responsabili sono in grado di svolgere un'adeguata analisi della domanda. Di rilievo è, inoltre, la tendenza delle cooperative responsabili a costruire alleanze strategiche che non sono semplicemente strumentali alla sperimentazione di nuovi servizi, come, ad esempio, la creazione di consorzi di scopo o piattaforme di condivisione della conoscenza.

Il quadro che emerge dalla ricerca è, pertanto, quello di una cooperazione plurale, che non si presta a letture stereotipate o retoriche, ma al contrario incoraggia il lettore a riflettere sugli elementi di tensione e su alcune contraddizioni di fondo. Se si dovessero leggere i risultati dell'indagine come una fotografia in tempo reale dell'evoluzione della cooperazione sociale in Italia oggi, si dovrebbe ammettere che, oltre ad una grande ricchezza, vi è una certa confusione. Le dinamiche interne alla cooperazione sociale non mettono, in sostanza, in mostra un percorso unitario rispetto al modo con cui porsi di fronte ai processi di privatizzazione del welfare e di sviluppo dei mercati privati.

La parte finale del libro descrive questa situazione articolata come cartina tornasole dello stato di forte difficoltà che la cooperazione sociale e le sue reti di rappresentanza, nel tentativo di trovare un punto di equilibrio nella fase di rapida trasformazione del welfare, stanno vivendo. A questo proposito, i mercati privati vanno considerati non semplicemente come un fattore transitorio di cambiamento, ma una prospettiva con cui le cooperative saranno chiamate a inte-

ragire stabilmente. Di qui, la necessità quantomai urgente di raccogliere dati sulle dinamiche in atto e di provare a sviluppare alcune ipotesi che siano coerenti con l'idea di un posizionamento distintivo della cooperazione sociale nel nuovo welfare. Se è vero che i mercati privati impattano in modo importante sulla struttura e sulle traiettorie di sviluppo della cooperazione sociale, rischiando di causare una deriva di missione, il messaggio del libro è che non è più possibile ignorare il problema. In altre parole, non è opportuno continuare a guardare ai mercati privati semplicemente come un tratto evolutivo naturale della cooperazione sociale. Come qualsiasi altro fenomeno sociale e istituzionale, i mercati privati non sono neutri, né tantomeno naturali: il fatto che essi stiano prendendo forma in modo sempre più strutturato è l'esito di decisioni relative al welfare che possono o meno essere discusse e rispetto alle quali si possono o meno elaborare differenti strategie di posizionamento.

In questo senso, i risultati presentati nel libro sono molto importanti, perché ci mostrano le implicazioni della mercatizzazione per i diversi attori del welfare locale e ci consentono di ragionare su eventuali correttivi da apportare per evitare, molto banalmente, che ai clienti più abbienti siano inviati gli operatori più capaci, mentre chi non paga o chi paga con tariffe pubbliche debba accontentarsi, come riportato in un'intervista, "non di quello che non sa lavorare certamente, ma magari non del più sveglio tra gli operatori a disposizione".

In conclusione, al di là delle diverse opinioni rispetto alla mercatizzazione, emerge la necessità di sviluppare e condividere una riflessione strategica e organizzativa circa le implicazioni di una virata della cooperazione sociale verso la vendita di servizi a clienti privati. Non si può, in altre parole, giungere a conclusioni, prescindendo da una riflessione seria su cosa la cooperazione sociale può fare per continuare ad essere un attore distintivo in un welfare attraversato da radicali cambiamenti.

DOI 10.7425/IS.2026.01.09

Luca Fazzi (a cura di) (2026). *La mercatizzazione dei servizi sociali*. Il Mulino, Bologna.

I primi risultati parziali della ricerca alla base della pubblicazione de Il Mulino sono disponibili nel Rapporto EURICSE "La mercatizzazione dei servizi sociali nel welfare locale in Italia", disponibile online all'indirizzo <https://euricse.eu/it/publications/la-mercattizzazione-dei-servizi-sociali-nel-welfare-locale-in-italia/>.