La mercatizzazione della cooperazione sociale in Italia: dalla promozione dell'interesse generale ai rischi di discriminazione nell'accesso ai servizi di welfare[1]

The Marketization of Social Cooperation in Italy: From the Promotion of the General Interest to the Risks of Discrimination in Access to Welfare Services

Giacomo Pisani[2]

Sommario

L'articolo analizza gli effetti della mercatizzazione delle cooperative sociali di tipo A in Italia sul loro orientamento ai principi di equità sociale e contrasto alle disuguaglianze. A partire dai risultati di una ricerca qualitativa sulla vendita diretta di servizi di welfare agli utenti, il contributo evidenzia come tale processo stia producendo un progressivo spostamento dell'identità delle cooperative verso modelli orientati all'efficienza economica e alla sostenibilità di mercato. Questa evoluzione, spesso latente, rischia di indebolire la tradizionale vocazione sociale di queste organizzazioni e il loro ruolo nei sistemi di welfare locale. L'analisi si concentra in particolare sugli effetti della mercatizzazione in termini di accesso ai servizi, mostrando come dinamiche di selezione degli utenti e di discriminazione prodotte dalle tariffe possano entrare in tensione con la rappresentazione normativa del terzo settore, fondata sul perseguimento dell'interesse generale e sulla promozione dell'equità sociale.

Parole chiave: welfare, cooperative sociali, equità, giustizia sociale, mercatizzazione.

Abstract

This article examines the effects of the marketization of type A social cooperatives in Italy on their commitment to the principles of social equity and tackling inequalities. Drawing on the findings of a qualitative study on the

1 Si ringraziano per la lettura e i preziosi consigli Luca Fazzi, Riccardo Bodini, Franco Chiarello, Jole Decorte, Mirella Maturo ed Emiliano Colacchi.

2 Euricse (*European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises*) – Trento. giacomo.pisani@euricse.eu.

Data invio: 16 dicembre 2025. Data accettazione: 25 maggio 2026.
DOI: https://doi.org/10.54103/1972-5760/31892

direct sale of welfare services to users, the paper shows how this process is gradually shifting the identity of social cooperatives towards models centred on economic efficiency and market sustainability. This often latent transformation risks weakening both the traditional social mission of these organizations and their role within local welfare systems. The analysis focuses in particular on the implications of marketization for access to services, showing how user selection dynamics and fee-based discrimination may come into tension with the normative representation of the third sector, which is grounded in the pursuit of the general interest and the promotion of social equity.

Keywords: welfare, social cooperatives, equity, social justice, marketization.

1. Introduzione

Obiettivo di questo articolo è ragionare su come la "mercatizzazione" dei servizi erogati dalle cooperative sociali incida sul ruolo svolto da queste ultime all'interno dei sistemi di welfare locale e, di conseguenza, sui meccanismi che promuovono l'equità sociale e l'effettività di alcuni diritti fondamentali[3]. In Italia, da oltre un trentennio, gran parte dei servizi sociali a livello locale è fornita da enti di terzo settore e, in particolare, da cooperative sociali, su affidamento da parte di enti pubblici (Ascoli et al. 2003). La moltiplicazione degli attori coinvolti nell'erogazione di servizi di welfare a livello locale è stata a lungo ricondotta sotto la categoria di "welfare mix". Questa ha identificato una condizione di interdipendenza fra gli attori: se il terzo settore si è caratterizzato per una dipendenza dal pubblico maggiore che in altri paesi, esso ha al contempo presidiato in maniera determinante certi settori dell'assistenza (in particolare anziani e disabilità), sviluppando competenze specifiche difficilmente sostituibili (Pasquinelli 1993, p.307).

Negli ultimi anni questo quadro è entrato fortemente in crisi, innanzitutto a causa della progressiva contrazione di risorse pubbliche destinate al welfare. In particolare, dalla metà dello scorso decennio, il trend di sviluppo della cooperazione sociale ha subito una flessione, mentre i margini di utile derivanti dalle convenzioni e dagli affidamenti da parte del pubblico si sono progressivamente ridotti (Bernardoni e Picciotti 2024). Questa tendenza ha riguardato sia le cooperative più piccole che quelle più grandi, le quali

3 La ricerca che ha portato alla stesura del presente contributo è stata promossa da Euricse (*European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises*) nell'ambito dell'Accordo di Programma finanziato dalla Provincia Autonoma di Trento. Il progetto di ricerca è stato coordinato da Luca Fazzi ed è stato condotto da un team composto da Jole Decorte, Luca Fazzi, Mirella Maturo, Giacomo Pisani.

SOCIOLOGIA DEL DIRITTO, Vol. 53, Numero 1, 2026
ISSN 0390-0851 – ISSNe 1972-5760

hanno subito in maniera ancor più netta la pressione economica sui ricavi (Marocchi 2024).

Tale situazione generale ha determinato grandi difficoltà nel far fronte agli adeguamenti salariali conseguenti alla stipula del contratto nazionale dei lavoratori delle cooperative sociali, avvenuta nel 2024 (Fazzi 2025b). In questo quadro, già da alcuni anni, le cooperative stanno cercando di imboccare nuove traiettorie di sviluppo, anche esterne al loro legame "genetico" con il pubblico (Lori e Stoppiello 2014). È in questa direzione che esse stanno popolando in maniera sempre più decisiva i mercati privati.

Per "mercatizzazione" si intende qui il processo di vendita di servizi di welfare, da parte di cooperative sociali, direttamente agli utenti, che si configurano come domanda pagante (Fazzi 2026). Ci si riferisce, in quest'ottica, esclusivamente alle cooperative sociali di tipo A, che presentano i tratti di maggior interesse al fine di osservare le attuali trasformazioni del welfare locale. Le cooperative sociali di tipo A, infatti, "hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini" attraverso la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi[4].

L'analisi prende le mosse da una ricerca che ha avuto ad oggetto i mutamenti che investono le cooperative sociali che si posizionano sul mercato privato senza la mediazione dell'ente pubblico, ovvero nell'ambito della vendita di servizi direttamente ad utenti paganti. È noto che la presenza del pubblico, nell'ambito delle dinamiche di affidamento dei servizi, non esclude l'esistenza di relazioni di mercato. Piuttosto, le modalità di assegnazione dei servizi che, in questi anni, hanno avuto nella gara d'appalto la loro procedura d'elezione, configurano dei veri e propri mercati a trazione pubblica (Dorigatti 2017).

È stato volutamente escluso tale ventaglio di relazioni dal raggio della ricerca, al pari di quelle progettualità che scaturiscono dal finanziamento – su basi competitive e non solo – da parte di fondazioni private, che pure sono oggi un catalizzatore importante di attività. Le entrate da mercato costituiscono un concetto generale che ricomprende sia le entrate legate direttamente alla missione dell'impresa che quelle secondarie. Non sono state considerate queste ultime, ovvero quei contributi derivanti da fonti esterne alla missione dell'impresa, quali l'affitto di spazi di proprietà a terzi, la vendita di gadget o manifestazioni ed eventi ecc. (Suykens e Verschuere, 2021). Interessano, piuttosto, le entrate da missione, ovvero i redditi derivanti dalla vendita di servizi.

Questo articolo si concentra sull'impatto del fenomeno sulla giustizia sociale e sulla garanzia dei diritti fondamentali, ambito entro il quale i servizi

4 Legge 8 novembre 1991, n. 381, "Disciplina delle cooperative sociali". Per un approfondimento, si veda il focus di Impresa sociale "Speciale legge 381/1991. Il Trentennale", all'interno del num.4/2021.

di welfare a livello locale hanno avuto negli ultimi anni un ruolo cruciale (Lodi Rizzini 2015, p.50). A partire da una contestualizzazione di tali questioni all'interno della ricerca svolta, saranno messe a tema le trasformazioni che stanno investendo la mission delle cooperative sociali, con particolare riferimento al loro ruolo di attori fondamentali nella promozione dei diritti e nel contrasto alle disuguaglianze.

Com'è noto le cooperative sociali rientrano nel novero degli enti di terzo settore. Le organizzazioni di terzo settore, nell'ambito del paradigma sussidiario (Cotturri 2001), sono state individuate come "partner" privilegiate delle pubbliche amministrazioni nel disegno e nella realizzazione delle politiche pubbliche in virtù di alcune caratteristiche ritenute essenziali. La disciplina relativa al terzo settore, infatti, ha valorizzato la vocazione sociale di quest'ultimo, assumendo il suo orientamento all'interesse generale come affine agli obiettivi dell'ente pubblico. In questo quadro, sono stati introdotti specifici istituti diretti a stimolare un rapporto collaborativo fra tali attori, evidenziando ulteriormente la specificità del terzo settore rispetto al privato for profit e, in generale, alle logiche di profitto. Verranno mesi a confronto i processi di mercatizzazione con tale quadro normativo, verificando potenziali punti di attrito generati dai processi evolutivi in corso.

Non sono mancati, negli ultimi decenni, soprattutto a livello internazionale, studi sul rapporto fra mercatizzazione e vocazione civico-politica delle organizzazioni entro la più vasta ed eterogenea galassia del non-profit (Eikenberry e Kluver 2004; Nickel e Eikenberry 2009). A livello nazionale, nonostante l'enfasi crescente attribuita alla mercatizzazione dei servizi erogati dal terzo settore, sono assai limitate le ricerche empiriche sulle conseguenze della transizione dallo storico modello di welfare mix verso una maggiore focalizzazione sulla vendita ai privati (Busso 2020).

L'ipotesi di ricerca è che i processi di mercatizzazione stiano assottigliando le funzioni più spiccatamente "politiche" delle cooperative sociali, in quanto attori in grado di agire nel contrasto alle disuguaglianze e nella promozione della giustizia sociale. In questo quadro, il rischio è che i processi di mercatizzazione che coinvolgono le cooperative sociali possano favorire pratiche di erogazione dei servizi sempre più orientate dalla capacità di spesa degli utenti, producendo forme di selettività nell'accesso, che si pongono in tensione con il modello delineato dalla disciplina giuridica del terzo settore.

Nel prossimo paragrafo verrà descritta la metodologia adottata nella ricerca, la quale ha avuto un oggetto più ampio rispetto ai temi che saranno approfonditi nel presente articolo, concernente i più generali profili – organizzativi, economici, motivazionali – implicati nei processi di mercatizzazione della cooperazione sociale. Nel terzo paragrafo saranno presentati i risultati empirici della ricerca, facendo riferimento alle testimonianze più significative, concernenti in particolare la dimensione identitaria delle organizzazioni, nonché il loro orientamento all'equità e alla giustizia sociale.

SOCIOLOGIA DEL DIRITTO, Vol. 53, Numero 1, 2026
ISSN 0390-0851 – ISSNe 1972-5760

Nel quarto paragrafo saranno tematizzate da un punto di vista teorico le evidenze empiriche, confrontandole con alcuni profili normativi attinenti alla disciplina sul terzo settore, al fine di mostrare i potenziali rischi implicati, i quali si inseriscono in una divaricazione fra la rappresentazione normativa di tale attore e la sua concreta evoluzione storica.

2. Metodologia

L'articolo si inserisce in una più ampia ricerca empirica che ha avuto ad oggetto i processi di mercatizzazione della cooperazione sociale di servizi e le loro implicazioni sotto il profilo organizzativo, economico e progettuale[5]. In questa sede verrà analizzata una specifica dimensione di tale fenomeno, relativa all'impatto della mercatizzazione sulla dimensione politica e identitaria della cooperazione sociale e alle tensioni che tali processi producono rispetto al modello delineato dalla disciplina giuridica.

Si è scelto di adottare una metodologia di tipo qualitativo (Silverman 2021), a partire dal presupposto che le cooperative sociali possano essere interpretate come costrutti sociali (Berger e Luckmann 1966; Charmaz 2014), entro i quali un ruolo centrale è svolto dalle interazioni fra gli individui. Le organizzazioni sono animate da significati, negoziazioni e pratiche quotidiane (Zan 1988; Weick 1995), in cui vengono continuamente ridefiniti gli elementi sistemici.

In questa prospettiva, le cooperative sociali non vanno viste come semplici sistemi strutturali, le cui caratteristiche siano deducibili dai loro profili formali di ordine giuridico, economico, organizzativo. Piuttosto, esse vanno intese come arene dinamiche, mosse da una dialettica che rende intimamente connessi e co-implicati gli individui e il sistema nel suo complesso.

Il campione è stato composto da 52 cooperative sociali di tipo A ed è stato selezionato attraverso una ricerca mirata in base alle seguenti variabili: dimensione, settore di attività/servizi svolti, anno di nascita e area territoriale. Dal punto di vista della dimensione economica, le organizzazioni sono state classificate in diverse fasce, da quelle con entrate inferiori ai 100.000 euro fino a quelle che superano i 20 milioni di euro, in modo da riflettere la varietà delle cooperative sociali in termini di volume di attività. Sono state prese in considerazione cooperative che operano in ambiti diversificati (dai servizi educativi e sociosanitari a domicilio alla gestione di poliambulatori

5 Per una classificazione dei modelli organizzativi emersi dall'indagine e un'analisi dell'impatto dei processi di mercatizzazione sulle progettualità e le configurazioni delle cooperative sociali, si veda Fazzi 2025a. Per una discussione generale dei risultati della ricerca, si vedano Euricse 2025; Fazzi 2026. Per una problematizzazione del fenomeno della mercatizzazione delle imprese sociali, si veda il numero monografico 1/2026 della rivista Impresa sociale dal titolo "Imprese sociali e mercati privati".

medici; dai servizi per persone anziane a quelli per l'infanzia; dalle attività di contrasto alle dipendenze al supporto psicologico), in modo da poter mettere in relazione i processi di mercatizzazione con le tipologie di servizi erogati. Le date di nascita coprono un arco temporale molto vasto, che va dal 1975 al 2021: ciò ha consentito di prendere in considerazione cooperative con storie e culture organizzative eterogenee. Infine, esse sono distribuite in aree geografiche differenti (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud), in modo da esplorare l'influenza dei diversi contesti di welfare locale sulle traiettorie di sviluppo delle cooperative sociali.

In linea con la logica del campionamento qualitativo, la selezione dei casi non è stata finalizzata alla rappresentatività statistica, bensì all'individuazione di esperienze e traiettorie particolarmente significative al fine di approfondire il fenomeno d' interesse e sviluppare interpretazioni teoricamente rilevanti (Patton 2015; Flick 2022).

Sono state effettuate 64 interviste, tra dirigenti, amministratori e operatori delle cooperative, sia in presenza che in online, tra aprile 2024 e gennaio 2025. Il prototipo è stato costruito e sperimentato attraverso delle interviste esplorative con alcuni dirigenti di cooperative e consorzi locali. Le interviste sono state analizzate attraverso l'analisi tematica. Quest'ultima implica l'analisi e l'identificazione di temi all'interno dei dati che aiutino a rispondere alla domanda di ricerca o ad esplorare un fenomeno di interesse (Cardano 2007; Braun e Clarke 2006, 2022).

Questo metodo si articola in diverse fasi: la familiarizzazione dei dati, la generazione di codici iniziali, la ricerca di temi, la revisione e il perfezionamento dei temi, la definizione e la denominazione dei temi. Per ridurre la soggettività nell'individuazione dei temi si è proceduto a una preliminare identificazione tematica da parte di ciascun membro del team di ricerca. Successivamente i temi sono stati confrontati e discussi e ne è stata tratta una lista condivisa, che è diventata la base per verificare ipotesi causali e di influenza tra variabili. Le interviste hanno avuto una durata media compresa tra un'ora e un'ora e mezza e in alcuni casi di maggiore complessità sono state divise in più blocchi. Tutte le interviste sono state somministrate seguendo le linee guida etiche della ricerca internazionali.

3. Le cooperative sociali nel "guado" della mercatizzazione: le evidenze della ricerca

È utile osservare preliminarmente che lo sviluppo di servizi a mercato avviene secondo modalità e in proporzioni differenti rispetto al complesso delle attività delle singole cooperative. Ci sono poche cooperative che sviluppano interamente *ex novo* la propria offerta di servizi a mercato. Una parte consistente delle cooperative estende la propria offerta, storicamente articolatasi

SOCIOLOGIA DEL DIRITTO, Vol. 53, Numero 1, 2026
ISSN 0390-0851 – ISSNe 1972-5760

nell'ambito del rapporto col pubblico, sviluppando una quota aggiuntiva di servizi a mercato. Infine, alcune cooperative estendono gli stessi servizi preesistenti, erogati per conto del pubblico, prevedendo alcuni posti ulteriori a mercato.

Dal punto di vista del rapporto fra i processi di mercatizzazione e la sfera dei diritti e dell'equità sociale, sono riscontrabili differenze di tonalità e bilanciamento fra fattori eterogenei, pur all'interno di un modello che presenta delle tendenze comuni. Il rischio, che sembra emergere all'interno del fenomeno nella sua interezza, pur con differenti intensità, è quello di una potenziale erosione dei valori fondativi della cooperazione sociale. In alcuni casi tale deterioramento avviene in maniera evidente e a partire da presupposti deliberati, in altri in maniera tacita e latente. In poche cooperative, la mercatizzazione sta avvenendo all'interno di un calcolo complessivo di tutti i fattori e i rischi implicati, al fine di potenziare – anziché erodere – i principi cardine della cooperazione sociale.

Dalla ricerca, è emerso che le cooperative investono sulla qualità dei servizi perché sono consapevoli che le scelte dei clienti dipendono dal livello di soddisfazione per le prestazioni acquistate. Nell'ambito dei servizi di supporto alle famiglie nella selezione e gestione delle assistenti familiari, per esempio, le interviste mostrano come gran parte delle cooperative sviluppino una forte attenzione alle preferenze e alle necessità delle famiglie, fornendo garanzie relative non solo alla qualità del servizio ma anche al rapporto con le assistenti, che è generalmente un fattore di preoccupazione per le famiglie stesse.

Come è stato raccontato in un'intervista ad un dirigente di una cooperativa che si occupa di intermediazione di assistenza familiare:

> Il mercato tra badanti in nero e altre agenzie private permette alle famiglie di trovare sempre qualcuno. Il nostro punto di forza è che noi offriamo un servizio completo che comprende la garanzia delle sostituzioni in 24 ore, uno sportello telefonico per le emergenze e la disponibilità all'ascolto da parte di personale qualificato. Il problema per i familiari è il carico di stress che comporta stare dietro da soli alle badanti che chiedono le ferie. Bisogna trovare le sostituzioni, e non lasciare la famiglia da sola di fronte a eventuali problemi.

L'offerta privata, nella maggior parte dei casi, si sviluppa all'ombra di quella di matrice pubblica, coprendo delle eccedenze individuate all'interno del medesimo bacino descritto dai servizi esistenti, erogati spesso dalle cooperative stesse in convenzione col pubblico. L'obiettivo dichiarato non è quello di rispondere a bisogni differenti rispetto a quelli a cui mirano tali servizi, quanto di intercettare domande che non rientrano nei criteri di eleggibilità definiti dalle soglie socio-economiche (ad esempio l'ISEE) poste dalle amministrazioni pubbliche come requisito di accesso. Molte volte, è

proprio il pubblico che "incoraggia" lo sviluppo di progettualità a mercato, in modo da coprire quelle soggettività che fuoriescono dai parametri in uso.

Come racconta, ad esempio, un operatore di una cooperativa si occupa di servizi educativi ed assistenziali:

> L'idea di entrare in concorrenza, o di aprire autonomamente, senza una richiesta specifica del comune, non l'abbiamo mai considerata [...]. Piuttosto, negli ultimi tempi, il comune ha iniziato a segnalarci diverse richieste, soprattutto legate all'assistenza agli anziani, da parte di famiglie con una grande disponibilità economica. Queste richieste spesso emergono in momenti delicati, come le dimissioni ospedaliere o altre situazioni critiche, momenti in cui il comune si attivava temporaneamente. Tuttavia, quando si trattava di una continuità del servizio, il comune ci faceva presente che, in base ai parametri ISEE o ad altri criteri, non poteva più sostenere l'intervento. A quel punto, ci hanno proposto di intervenire noi come soggetto privato. Così abbiamo deciso di formulare una proposta ad hoc, su richiesta del comune. Tuttavia, non avevamo mai considerato l'idea di competere autonomamente sul mercato o di offrirci in concorrenza.

Le progettualità a mercato, dunque, si articolano in complementarità rispetto all'offerta erogata in sinergia col pubblico. Come afferma il presidente di una cooperativa che si occupa di servizi per le dipendenze:

> Il rapporto col pubblico è ottimo, costante. Ti faccio un esempio: il comune ci ha chiesto una mano per mettere in piedi un progetto soprattutto per i tossicodipendenti senza fissa dimora, noi lo abbiamo fatto, gli abbiamo dato una mano, preso le persone, offerto un servizio, in maniera che lo potessero sperimentare. Cerchiamo di creare dei modelli che mettiamo gratuitamente a disposizione.

In generale, sono poche le cooperative che forniscono solo servizi a mercato e che hanno completamente eliminato le quote di offerta per conto del pubblico. In alcuni casi, la mercatizzazione, come accennato, piuttosto che avvenire attraverso lo sviluppo di progetti totalmente autonomi rispetto a quelli erogati per conto del pubblico, avviene creando dei posti a mercato all'interno di quegli stessi servizi. Questi posti sono spesso funzionali ad offrire alle famiglie un modo per tamponare nell'attesa di transitare verso i posti in accreditamento. "Chi paga privatamente sono spesso persone in attesa di un posto pubblico", afferma una dirigente, sintetizzando la logica che sottende lo sviluppo di questa quota di servizi in una parte consistente del campione analizzato.

Come affermato, ad esempio, da una cooperativa sociale multiservizi,

SOCIOLOGIA DEL DIRITTO, Vol. 53, Numero 1, 2026
ISSN 0390-0851 – ISSNe 1972-5760

> una parte dei posti a libero mercato sono usati dalle famiglie per far transitare gli utenti nei posti in accreditamento. Quando qualcuno accede ai posti in accreditamento o era già in contatto o lo mandiamo ai servizi sociali per farlo accedere in accreditamento. Siccome il livello di compromissione è molto alto, dopo un po' si riesce a farli entrare con tariffa di accreditamento e così riescono a coprire con la pensione la parte non coperta dal pubblico.

Si tratta della dinamica che presenta i tratti di minor interesse rispetto alla ricerca, in quanto, in questi casi, l'offerta privata resta totalmente inscritta all'interno del rapporto storicamente intrattenuto col pubblico, in assenza di modifiche rilevanti sotto il profilo organizzativo, delle progettualità espresse, di mission, ecc. Collocarsi sul mercato privato sviluppando progetti del tutto autonomi dal pubblico comporta, invece, una serie di sfide ingenti, connesse soprattutto con la necessità di flessibilizzare l'offerta e di risultare più attrattivi rispetto ai competitor.

Come è emerso da un'intervista ad una dirigente di una cooperativa multiservizi,

> quando si lavora con il pubblico è tutto un po' precostituito, no? Diciamo, è già identificata la sede, il tipo di organico, tutto. Non c'è bisogno di grande comunicazione. Laddove ci si muove nel privato, abbiamo bisogno di distinguere la nostra proposta dai competitor e dimostrare qual è la nostra proposta di valore; quindi, se la scuola paritaria la vuoi fare da noi, cosa trovi in aggiunta rispetto alle altre scuole paritarie a Milano? Questo permette di capire come le persone ci raggiungono, quali sono gli snodi, i criteri che portano le famiglie, nella comparazione rispetto ad altro che c'è sul mercato, ad identificare la tua proposta come preferibile. Se ho servizi burocratici pesanti, se lo faccio perché accedo tramite il pubblico e magari ho il servizio gratis, affronto tutto il percorso necessario per accedere all'INPS, che è inaccessibile per chiunque… se invece mi rivolgo ad un privato e già l'interfaccia non è amichevole, non è user friendly, se telefono e non ho risposta dopo due giorni… magari abbandono e dico vabbè, guardo da un'altra parte. Quindi stiamo cercando di lavorare su tante dimensioni che sicuramente chi viene già dal privato aveva già, a livello di mindset […], cercando di tenere insieme le metriche del mercato tout court e le metriche invece più etiche e di sostenibilità propriamente nostre.

La principale difficoltà avvertita dalle cooperative è quella di garantire la sostenibilità economica dell'organizzazione, in assenza del sostegno pubblico. Dice la presidente di una cooperativa multiservizi:

> Pur creando posti di lavoro e svolgendo un'attività sociale, sono un soggetto imprenditoriale, non politico. Mi trovo nel mercato, rispondo alle esigenze del mercato. Quando qualcuno viene da me e mi dice che ha bisogno di un

> servizio, io faccio di tutto per aiutarlo, perché sono convinta che chi chiede abbia un reale bisogno. Se posso, cerco di fare la mia parte e offrire supporto.

Molte cooperative rimarcano la necessità di ridimensionare la funzione "politica", che si esprimerebbe nel sostegno alle condizioni dei meno abbienti, alla luce delle difficoltà nel far quadrare i conti. Dunque, queste cooperative spostano la propria proposta su un terreno abitato da un'utenza più esigente, andando a competere con l'offerta del privato for profit.

Tale assottigliamento della funzione politica e trasformativa delle organizzazioni si riflette anche sul lavoro degli operatori, specie in quelle cooperative che ricorrono a professionisti pagati a partita iva, ad esempio medici o odontoiatri. Questi forniscono prestazioni a pagamento, spesso in assenza di un'adesione ai valori fondanti della cooperativa. Anzi, la maggior parte di essi lavora contemporaneamente all'interno di strutture aventi forma giuridica, identità e storie assai diverse fra loro. Il risultato è la creazione, all'interno delle cooperative, di differenze di retribuzione fra questi lavoratori e la base sociale della cooperativa stessa. Come afferma, a questo proposito, il coordinatore dei servizi di una cooperativa che opera nell'ambito della disabilità e dei poliambulatori,

> il contratto delle cooperative sociali non prevede cooperatori pagati con tariffe professionali, dunque sei condannato ad avere una base sociale che tiene su la cooperativa sociale, poi hai i professionisti che hanno gli stessi costi degli altri sul mercato, quindi hai due livelli di lavoratori. Nel progetto sociale, politico, culturale della cooperativa, la domanda che dovremmo farci secondo me è: se tutto ti stringe dentro il rapporto con il committente privato e con professionisti contrattualmente molto forti, e tu finisci per fare il service organizzativo, quale è lo spazio del progetto della cooperativa sociale? Bisogna lavorare su questo, per noi per esempio avere un medico che è disponibile a fare una visita a un autistico grave sarebbe già un bel risultato.

All'interno del quadro delineato, un elemento che sembra caratterizzare in maniera preponderante i processi di mercatizzazione è la discriminazione all'accesso determinata dal costo dei servizi erogati a mercato. Il target di riferimento di questi servizi è generalmente più alto rispetto a quello storicamente intercettato dalle cooperative sociali: le tariffe molto raramente sono tarate su ISEE o altri parametri di tipo economico o reddituale. In molte interviste, laddove viene chiesto se è considerato l'ISEE al fine del calcolo delle tariffe, vengono date risposte come: "No, quello è il pubblico", oppure "No no, noi non siamo il pubblico". Insomma, "garantire un accesso universale e illimitato al servizio rimane un obiettivo ambizioso, al momento realizzabile solo attraverso il sistema pubblico", è l'opinione della maggior parte degli intervistati.

SOCIOLOGIA DEL DIRITTO, Vol. 53, Numero 1, 2026
ISSN 0390-0851 – ISSNe 1972-5760

Molto frequentemente, per far fronte alle emergenze si cerca di adottare soluzioni estemporanee, frutto della decisione di singoli dirigenti, caso per caso. Ad esempio, una cooperativa si occupa di servizi per le dipendenze, a proposito di moderare la tariffa:

> Lo facciamo in modo informale, cioè se una persona non può pagare non è che non si dà il servizio. Il problema sta nel fatto che non possiamo prendere tutti, poi diamo anche posti gratis. Il punto è non essere ideologici […]. In caso di necessità accogliamo certo, anche gratuitamente… Il nostro interesse non è fare profitto e quella marginalità che arriva da privato ci permette di fare attività che altrimenti non ci permetterebbero nemmeno di arrivare a pari… Permette la sostenibilità di aree che altrimenti sarebbero in perdita".

Oppure, una cooperativa che si occupa di servizi alla persona cerca di coinvolgere le aziende al fine di attivare forme di co-finanziamento dei servizi:

> Noi cerchiamo tanto di raccontarli questi servizi, quindi chiediamo alle aziende di finanziarli… Quindi c'è poi tutto l'interesse di presentarli. È anche capitato che un'azienda pagasse due quote per due ragazzi… cerchiamo delle formule alternative perché è fondamentale.

I tentativi di alcune cooperative di abbattere i costi per far fronte alle possibilità economiche delle famiglie si sono spesso scontrati con l'insostenibilità di impostare le tariffe in base a parametri di tipo reddituale, come quelli adottati dal pubblico. È di fronte a questa difficoltà che alcuni, pur di non limitare eccessivamente l'accessibilità dei servizi, hanno poi chiesto un intervento del pubblico per calmierare i prezzi. Come dichiarato, ad esempio, da un responsabile di una cooperativa sociale multiservizi,

> quando siamo partiti con il project financing degli asili abbiamo lavorato sulla ricerca degli abbattimenti dei costi per andare incontro ai problemi economici delle famiglie. Si rischiava una deriva in cui si richiedeva alle famiglie cifre irrealistiche. Così ci siamo impegnati ai tavoli di lavoro per introdurre il calcolo dell'ISEE […], allo stesso tempo abbiamo accettato l'accreditamento di posti privati che non entrano nel bando comunale, che sono riempiti attraverso la richiesta al gestore e sono calmierati dal pubblico. Ci siamo divisi il rischio in modo da permettere un accesso a un numero più alto di famiglie. Questo per dirti che il pensiero ai costi lo abbiamo, non riusciamo però ad applicarlo su tutto perché serve una sponda con il pubblico che in certi settori non c'è più.

Le cooperative, dunque, indirizzano i propri sforzi nell'intercettazione di una "fascia grigia", con la consapevolezza che le forme di più grave indigenza

debbano essere invece prese in carico dal pubblico. Dice un responsabile di una cooperativa multiservizi:

> Quello che proviamo a fare è intercettare la fascia grigia, perché pensiamo che nella fascia grave di indigenza debba intervenire il pubblico. Se uno ha ISEE pari a zero noi non possiamo essere il primo interlocutore. Quindi ci concentriamo sulle fasce che hanno una certa autonomia.

Oppure, la direttrice di un'altra cooperativa che opera nello stesso ambito:

> Nel nostro mercato privato, il grosso è legato alle famiglie e alle risposte ad un'area grigia, che non è quella del disagio conclamato a cui tendenzialmente l'ente pubblico dà risposta in una logica universalistica... ma è poter intercettare quella fascia di popolazione che comunque ha bisogno ma non si rivolge ai servizi sociali. Quindi il grosso va a rispondere ai bisogni delle famiglie con minori, gli asili nido sono un esempio: alcuni li gestiamo in regime concessorio, che è peculiare perché non fatturiamo all'ente pubblico ma direttamente al privato, quindi c'è uno spazio imprenditoriale.

Del resto, è noto come la povertà non sia un fenomeno ascrivibile solo alla sfera economica. Piuttosto, esso è un fenomeno multidimensionale, che ha ricadute in ambito educativo, abitativo, sanitario, relazionale, della partecipazione sociale ecc. La povertà agisce come determinante strutturale dei bisogni e, in particolare, della salute, incidendo sui contesti in cui le persone nascono, crescono, vivono, lavorano e invecchiano (WHO 2023).

In questo quadro, la scelta di non prendere in considerazione la condizione economica nella determinazione delle quote di accesso ai servizi, porta le cooperative ad indirizzarsi, automaticamente, verso situazioni di minor gravità. Quasi sempre i servizi a mercato sviluppati da questo tipo di cooperative sociali si rivolgono ad un target che si discosta da quello abitato da forme di vulnerabilità estrema, ovvero caratterizzate da bisogni la cui complessità richieda forme di intervento multisettoriale. La maggior parte delle cooperative considera tali situazioni al di fuori della propria portata, e associa la responsabilità delle risposte al pubblico. Ad esempio, una cooperativa che si occupa di assistenza familiare:

> Se vediamo una situazione di una persona anziana che si rivolge a noi e che magari non ha ancora contatti con il Distretto sociale, oppure notiamo che c'è qualcosa che non va e che non viene seguita adeguatamente, allora segnaliamo la situazione ai servizi sociali. Verifichiamo che intervengano anche loro, perché noi forniamo un servizio basato sulle badanti. Se rileviamo la necessità di coinvolgere i servizi sociali per una questione sociale che non funziona, allora facciamo delle segnalazioni, quello sì.

SOCIOLOGIA DEL DIRITTO, Vol. 53, Numero 1, 2026
ISSN 0390-0851 – ISSNe 1972-5760

4. La vocazione "politica" della cooperazione sociale: verso una mutazione radicale?

4.1. La disciplina nazionale del terzo settore: un attore orientato all'interesse generale

La mercatizzazione della cooperazione sociale costituisce un fenomeno potenzialmente assai impattante sui sistemi di welfare locale, che probabilmente non è stato ancora assunto in tutta la sua portata. Esso apporta ulteriori elementi di innovazione a quel sistema di "welfare mix" che, a partire dagli anni '70, ha cominciato a svilupparsi a livello locale, colmando i vuoti che si facevano sempre più evidenti all'interno dei sistemi di protezione sociale ereditati dal dopoguerra industriale (Ferrera 1993; Pisani 2019).

Com'è noto, in quegli anni, i sistemi di welfare hanno dovuto fare i conti con imponenti trasformazioni sociali che hanno investito, in particolare, l'introduzione di nuovi modelli di organizzazione del lavoro improntati a una maggiore flessibilità dei rapporti contrattuali e alla delocalizzazione della produzione, la diffusione di nuovi stili familiari e notevoli mutamenti demografici (Ferrera 2007).

Le politiche di welfare rientranti all'interno degli schemi assicurativi novecenteschi avevano avuto il merito di costruire un argine all'espansione del mercato[6], garantendo l'effettività dei diritti sociali. Questi ultimi costituiscono una componente imprescindibile per l'esercizio dell'intero campo dei diritti fondamentali (Ferrajoli 2008). Tali diritti hanno un ruolo "abilitante", oltre che di assistenza: essi, favorendo il passaggio dal formalismo egalitario all'uguaglianza sostanziale, costituiscono la precondizione fondamentale per l'esercizio della libertà e della partecipazione democratica (Azzariti 2014). I diritti sociali, costituendo il presupposto fondamentale dei diritti di libertà come dei diritti civili e politici, immergono il diritto nella sostanzialità dei rapporti materiali, che impongono l'obbligo di decisioni dirette a garantire l'effettività dell'insieme dei diritti fondamentali[7].

La crisi degli schemi assicurativi novecenteschi, a partire dalla fine degli anni '70, è stata affrontata innanzitutto a livello "sub-nazionale", con lo

6 Lo sviluppo dei sistemi di welfare assicurativo, nel Novecento, ha portato alla costruzione di una serie di protezioni forti attorno al lavoro, eletto ad elemento cardine della cittadinanza. Tali protezioni, come ha rilevato Robert Castel, hanno costituito una risposta all'insicurezza sociale, configurandosi come una sorta di "proprietà sociale" che ha permesso la riabilitazione dei soggetti non proprietari. Per un approfondimento si veda Castel 2011.

7 Come ha messo in evidenza Luigi Ferrajoli, i diritti fondamentali comprendono aspettative negative, in corrispondenza con i diritti di libertà e i diritti di autonomia, che impongono limiti, ovvero divieti di lesione; e aspettative positive in corrispondenza con i diritti sociali, che impongono obblighi di prestazione (Ferrajoli 2013, p.48). Tali diritti, nel loro complesso, costituiscono la sfera del "non decidibile". Per Ferrajoli, dunque, "il grado di uguaglianza sostanziale equivale, in ultima analisi, al grado di democrazia" (Ferrajoli 2014).

sviluppo di servizi sociali a base territoriale e di politiche di attivazione e di inserimento sociale e lavorativo (Paci 2008, p.15). Si è assistito, dunque, ad una "regionalizzazione" del welfare, che ha comportato una maggiore differenziazione dei servizi locali, rispetto all'omogeneità delle misure assicurative.

In questo quadro, si è moltiplicato anche il numero di attori coinvolti nella realizzazione dei servizi, la cui attuazione ha poggiato sempre più frequentemente sull'interazione fra pubblico e privato, nell'ambito di sistemi di erogazione spesso caratterizzati da dinamiche competitive tra i fornitori. In generale, il decentramento del welfare ha fatto leva sia su processi di *rescaling* sia su una ricalibratura (Ferrera e Hemerijck 2003) dei servizi, attraverso partnership con organizzazioni sia profit che non profit[8] (Pisani 2022). Questi processi, se da un lato hanno favorito un aumento del numero di attori impegnati nel dare risposta ai bisogni sociali, dall'altro hanno dovuto fare i conti con la scarsità di risorse – nonché, talvolta, di cornici regolative (Ranci et al. 2014) – fornite dal pubblico (Pavolini e Ranci 2015). Eppure, si è assistito ad uno slittamento dal principio lavoristico che determinava il carattere a tratti "corporativo" del modello di welfare nazionale (Ferrera 1996), verso lo sviluppo di servizi diretti a tutti, sulla base del "principio universalistico della cittadinanza sociale" (Paci 2008, p.20).

A partire dalla legge quadro n.328 del 2000, è stato riconosciuto un ruolo sempre più importante al terzo settore, la cui azione si è andata sviluppando nell'ambito di un legame "genetico" con gli enti locali, a livello sia di progettazione che nella realizzazione dei servizi di welfare, in particolare in ambito socio-assistenziale e socio-sanitario (Borzaga e Fazzi 2014).

Il terzo settore ha dunque avuto, negli ultimi decenni, un ruolo propulsivo all'interno dei sistemi di welfare locale, sviluppando specifiche competenze e affrancandosi dal privato for profit in virtù di uno specifico orientamento alla promozione dell'equità sociale. Proprio questa dimensione è divenuta, all'interno della recente normativa sul terzo settore, l'elemento caratterizzante di queste organizzazioni: tale orientamento è stato assunto come cifra della "meritevolezza" di tali formazioni sociali, in ordine non solo alla realizzazione in senso relazionale della persona, ma anche al perseguimento di interessi generali.

In altri termini, è stato assunto, a livello normativo, innanzitutto che le organizzazioni di terzo settore favoriscono la piena espressione della personalità del singolo individuo. Inoltre, esse svolgono un ruolo nella promozione dell'uguaglianza sostanziale, ovvero nello svolgimento di quel ruolo costituzionalmente essenziale, emblematicamente sintetizzato nella formu-

8 Decisiva, ai fini di una piena comprensione dei processi di decentramento del welfare, è l'analisi dei procedimenti amministrativi, i quali hanno avuto un ruolo centrale nell'ambito della configurazione delle politiche e degli interventi. Per un approfondimento cfr. Pennisi e Agodi (2001).

SOCIOLOGIA DEL DIRITTO, Vol. 53, Numero 1, 2026
ISSN 0390-0851 – ISSNe 1972-5760

lazione dell'art.3 della Costituzione, di rimozione degli ostacoli che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la sua partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Si tratta, allora, di un luogo che abilita e al contempo sostanzia l'autodeterminazione della persona, proiettandola nelle relazioni materiali (Castorina 2020).

Il welfare locale ha effettivamente costituito il luogo privilegiato dell'azione di queste formazioni, che hanno favorito l'immersione dei principi di libertà ed uguaglianza negli ambiti in cui di fatto si svolge la vita delle persone. Su questi presupposti il terzo settore è stato assunto nella sua "terzietà" ontologica rispetto al mercato[9], giovando così di un canale privilegiato di collaborazione col pubblico[10].

A determinare in maniera decisiva questa evoluzione della disciplina è stata l'assunzione del carattere "trasformativo" dell'azione esercitata in Italia dal terzo settore e, in particolare, dalla cooperazione sociale, che si è storicamente espressa nel contrasto alle disuguaglianze: tale funzione andava spesso "contro corrente" rispetto alle tendenze del mercato, opponendo ad esse la centralità dei diritti della persona. L'azione delle cooperative sociali, in questo quadro, non era diretta solo a mitigare gli effetti del mercato, ma anche ad agire sulla tenuta complessiva dell'ordine sociale, incidendo sui fattori di disuguaglianza e intervenendo in maniera strutturale e duratura nelle situazioni di bisogno. Qui, la logica di servizio si conciliava con l'azione di advocacy, tesa a nominare le cause dei problemi e a promuovere un riorientamento dell'agenda politica e delle logiche dello sviluppo territoriale (Borzaga e Galera 2016; Riva e Garavaglia 2016). In quest'ottica, attività di servizio e prospettiva politico-trasformativa trovavano un terreno di sintesi, su cui si è storicamente situato il valore pubblico dell'azione della cooperazione sociale[11]. Le cooperative sociali si sono configurate, insomma, come

9 In particolare, la sentenza della Corte costituzionale n.131 del 2020, che ha riconosciuto la legittimità costituzionale dell'amministrazione condivisa fra pubblico e terzo settore, ha assunto "la effettiva terzietà (verificata e assicurata attraverso specifici requisiti giuridici e relativi sistemi di controllo)" del terzo settore "rispetto al mercato e alle finalità di profitto che lo caratterizzano", e dunque la "comunanza di interessi" tra pubblico e terzo settore. Per un approfondimento della sentenza si vedano almeno Pellizzari e Borzaga 2020; Rossi 2020; Gori 2020.

10 Per una genealogia dell'istituto amministrativo dell'amministrazione condivisa, cfr. Arena 2020. Per un approfondimento specifico del modello istituzionale delineato dall'introduzione di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento, cfr. Tamburini 2020. Per un'analisi di tali istituti entro la più generale storia della co-progettazione dei servizi sociali, cfr. Frediani 2021. Per una analisi di taglio empirico di potenzialità, difficoltà e sfide della co-progettazione del welfare locale, a partire da alcune ricerche condotte sulle prime esperienze italiane di amministrazione condivisa, si vedano Fazzi 2023; Euricse 2023.

11 Per una ricostruzione della specificità dell'evoluzione delle cooperative sociali in Italia, come organizzazioni in grado di fornire servizi di assistenza sociale di base e di favorire l'integrazione delle persone svantaggiate nel tessuto sociale, si veda Thomas 2004.

attori in grado di opporre degli argini ben saldi all'espansione del mercato, in linea con alcuni principi fondamentali del nostro ordinamento democratico[12].

Ora, il quadro che è emerso dalla ricerca rischia di cozzare con le linee fondamentali di questo orizzonte normativo. In molte cooperative sociali, i valori richiamati cedono il posto ad una concezione prevalentemente efficientistica dell'impresa. In questo modo, ad essere eclissata è proprio la rilevanza pubblica dell'orientamento della cooperazione sociale, al centro della disciplina relativa al settore. Se il terzo settore viene assunto come costitutivamente orientato alla giustizia e all'equità sociale, la ricerca mostra invece come i processi di mercatizzazione rischino in molti casi di accentuare le differenze prodotte dal mercato. Ciò avviene sia sul piano dell'accessibilità dei servizi, sia su quello delle caratteristiche di questi ultimi. Queste due dimensioni, infatti, sono strettamente correlate, come si cercherà di dimostrare nelle prossime pagine.

4.2. Gli effetti "imprevisti" della mercatizzazione: particolarismo, discriminazione all'accesso, rafforzamento delle disuguaglianze

La ricerca ha fatto emergere che i servizi a mercato molto raramente nascono dalla volontà di proporre un'offerta radicalmente distinta da quella pubblica, soprattutto dal punto di vista dei bisogni a cui mirano a dare risposta. Piuttosto, l'offerta privata si va configurando come un prolungamento dell'offerta sviluppata, negli anni, per conto del pubblico. Tale fenomeno spiega la scarsa innovatività dei servizi a mercato, i quali mantengono nella maggior parte dei casi un'impostazione di massima simile a quelli già esistenti, pur con alcune modifiche introdotte per lo più a livello organizzativo e gestionale.

Questa impostazione impedisce, tuttavia, di osservare la realtà attraverso un angolo prospettico diverso da quello fornito dai modelli di servizi esistenti, portando ad emersione bisogni, esigenze e soggettività che si discostino radicalmente dalle metriche comunemente utilizzate per leggere la complessità dei fenomeni sociali.

12 Tale ruolo "politico" delle cooperative sociali e del terzo settore, centrale soprattutto nello sviluppo "pioneristico" del terzo settore italiano (Ascoli e Campedelli 2021, p.385), è stato oggetto di un dibattito assai esteso, anche a livello nazionale, che non è possibile ripercorrere neanche per sommi capi. Basti dire che, all'interno di questo dibattito, un'attenzione, seppur marginale e sostenuta da scarse ricerche empiriche, si è indirizzata sull'indebolimento della capacità del terzo settore di esercitare una *voice* politica, anche in relazione alla necessità di fronteggiare le difficoltà di sostenibilità economica, con effetti di "depoliticizzazione". Per un approfondimento del dibattito attorno a queste questioni si veda Busso 2020.

SOCIOLOGIA DEL DIRITTO, Vol. 53, Numero 1, 2026
ISSN 0390-0851 – ISSNe 1972-5760

I processi che investono queste cooperative rischiano di produrre un circolo vizioso: la necessità di focalizzare i propri sforzi e progettualità in maniera quasi esclusiva sugli aspetti legati all'efficienza e alla performance organizzativa, perdendo di vista la mission originaria, porta ad un affievolimento delle funzioni partecipative, dalle quali deriva la capacità di intercettare bisogni latenti o insoddisfatti. Ciò mette le cooperative nell'impossibilità di recidere completamente i rapporti col pubblico. L'offerta privata, dunque, resta definita a partire dalle zone d'ombra che emergono entro l'offerta di servizi sviluppata per conto del pubblico, nell'impossibilità di staccarsi del tutto dal perimetro da essa descritto, verso forme di innovazione radicale.

L'eccedenza – se così può essere definita – che viene messa a fuoco è, nella maggior parte dei casi, associata ad una condizione di minor fragilità, soprattutto dal punto di vista socio-economico, che non rientra nelle misure di welfare pubblico, bensì in quella che spesso viene etichettata come "zona grigia", spesso individuata "in negativo", a partire dall'insufficienza di quelle misure, eppure letta attraverso le stesse lenti da esse fornite.

In questo quadro, un fondamentale problema, che emerge dai fenomeni analizzati, è relativo all'accessibilità dei servizi erogati, e investe alcuni tratti peculiari dell'azione storicamente svolta dalla cooperazione sociale. Si aprono alcune questioni cruciali, che ruotano attorno alla discriminazione all'accesso che l'offerta privata sta in molti casi promuovendo.

In generale, le esigenze di sostenibilità economica delle cooperative, molto più stringenti laddove non ci sia il sostegno pubblico, impongono di concentrarsi sugli aspetti legati alla redditività, mettendo in secondo piano quelli sociali. Una fondamentale esigenza diviene dunque quella di alzare le tariffe, che, in assenza di correttivi, divengono accessibili solo ad un ceto sociale più alto. Tale processo, investendo il ruolo delle cooperative all'interno dei sistemi di welfare locale, rischia, così, di causare un rafforzamento delle disuguaglianze.

Se alcune cooperative si posizionano su questo terreno in maniera deliberata, altre sono quasi trascinate all'interno di questa dimensione, indirizzandosi sempre più al ceto medio. In generale, quasi tutte le cooperative sono consapevoli di agire, per mezzo dei servizi a mercato, all'interno della già citata "zona grigia", abitata da forme di vulnerabilità più lieve, oppure da condizioni socio-economiche medio-alte.

Come accennato precedentemente, la povertà incide su una molteplicità di dimensioni che attengono alla vita della persona, contribuendo a determinare la gravità delle situazioni di bisogno. Numerosi studi hanno evidenziato come la povertà, in quanto determinante sociale, amplifichi la vulnerabilità complessiva delle persone e generi disuguaglianze in termini di salute e benessere (Marmot et al. 2008).

In questo quadro, la povertà va assunta come fenomeno multidimensionale, in cui sono implicate deprivazioni di varia natura, nonché bisogni di

ordine sociale, sanitario, educativo ecc. (Alkire e Foster 2011). Essa ha effetti trasversali sulle condizioni di vita e sulle opportunità di inclusione, contribuendo a determinare le complessive condizioni di vulnerabilità del soggetto, all'interno della sua rete familiare e sociale.

Come è emerso dalla ricerca, le cooperative si collocano sul mercato privato mirando a soddisfare gli stessi bisogni oggetto delle prestazioni pubbliche, sebbene all'interno di un bacino avente maggiori disponibilità economiche. Eppure, il bisogno sociale non è un'entità astratta e universale, ma è costitutivamente intrecciato alla condizione economica e sociale del soggetto. Dunque, quando un'organizzazione sociale innalza le proprie tariffe, non si limita ad escludere alcuni utenti o a spostare il proprio target, ma modifica implicitamente il bisogno a cui dà risposta, che non è più il bisogno nella condizione di indigenza, ma un bisogno differente, definito all'interno di un contesto di non povertà o persino di agiatezza.

Questa prospettiva suggerisce che la trasformazione delle condizioni di accesso produca una vera e propria mutazione del bisogno affrontato[13]. Si ha, qui, una divaricazione fra il bisogno rappresentato dall'organizzazione come oggetto delle proprie prestazioni, frutto in molti casi dei framework provenienti dal rapporto col pubblico, e le effettive condizioni a cui si dà risposta. Il bisogno preso di mira, infatti, è "inseparabile" dalla condizione di povertà: bisogno e condizione economica non possono essere trattati come elementi indipendenti, in quanto la povertà è un elemento costitutivo del bisogno stesso. Si tratta di uno slittamento non sempre tematizzato in maniera puntuale, ma che si produce talvolta in maniera inerziale o, comunque, non del tutto intenzionale. Più che riflettere una strategia deliberata, può essere inteso come un "drift" emergente (Bruder 2025), ossia un mutamento che si sedimenta nell'effettività dei processi organizzativi senza che vi sia piena consapevolezza delle sue conseguenze.

Del resto, i servizi a mercato sono generalmente descritti dagli intervistati come diretti ad accrescere il benessere della popolazione. Su questo terreno, spesso abitato da bisogni essenziali eppure meno urgenti rispetto a quelli delle fasce di popolazione in condizioni di criticità estrema, a cui pure i sistemi di welfare mix hanno tentato di dare risposta[14], le cooperative si tro-

13 Nella letteratura scientifica sono stati ampiamente analizzati i rischi di *mission drift* nelle organizzazioni sociali e di microfinanza, ossia lo slittamento del target servito verso soggetti più solvibili (Biancini et al. 2011; Grimes et al. 2019), così come le barriere economiche che limitano l'accesso ai servizi di welfare e generano esclusione sociale (Marmot 2005; Sen 1999). Tali prospettive mettono in evidenza, rispettivamente, il mutamento del pubblico di riferimento e l'effetto della povertà come vincolo all'utilizzo effettivo dei servizi. Tuttavia, un aspetto meno tematizzato riguarda la natura del bisogno stesso, il quale, all'interno del processo appena descritto, subisce una mutazione radicale, in virtù della sua costitutiva esposizione ai fattori di natura economica e sociale.

14 Come ben sintetizza Vittoria, i regimi di welfare mix hanno consentito, "soprattutto in Europa, di contenere gli attacchi all'equità e alla sicurezza sociale provenienti dal

SOCIOLOGIA DEL DIRITTO, Vol. 53, Numero 1, 2026
ISSN 0390-0851 – ISSNe 1972-5760

vano ad affrontare una pressione competitiva maggiore. Il progetto risulta vincente, infatti, non in quanto mette in atto una risposta ad un bisogno ineludibile di una fetta più o meno ampia di popolazione (quella sfera rientrante nelle condizioni minime di una vita dignitosa, tutelata costituzionalmente e attinente alla soddisfazione di diritti sociali fondamentali) ma solo se risulta particolarmente attrattivo per soggetti che possono permettersi di sostenere dei costi più alti al fine di migliorare le proprie condizioni di vita al di sopra di una certa soglia.

Le cooperative sociali, in questo quadro, si trovano spesso a competere con privati for profit, la cui tempestività delle risposte le costringe ad esaltare – pur con molti limiti e difficoltà – tratti organizzativi di stampo imprenditoriale, a discapito degli aspetti connessi con la vocazione sociale e del rafforzamento dei processi partecipativi.

Gli interventi, dunque, non sono diretti a rispondere a bisogni essenziali e universalmente rilevanti, ma si configurano come prestazioni selettive e particolaristiche, accessibili solo a chi dispone delle risorse economiche necessarie. Tale proposta si discosta, dunque, dalla dimensione universalistica dei diritti sociali, verso un modello settoriale della promozione del benessere, che rischia di accentuare le disuguaglianze esistenti.

5. Conclusioni

La ricerca ha fatto emergere alcuni importanti rischi che investono la concreta evoluzione delle cooperative sociali che stanno intraprendendo percorsi di mercatizzazione. Questi attori hanno storicamente svolto un fondamentale ruolo pubblico, assicurando la tenuta degli ordinamenti democratici anche a seguito della crisi dei modelli assicurativi su cui sono state tarate le misure di protezione sociale nel Novecento.

All'interno dei sistemi di welfare mix che si sono andati sviluppando negli ultimi anni, le cooperative sociali, e in generale il terzo settore, hanno avuto un'importanza cruciale, contribuendo alla costruzione di un modello di servizi fondato su criteri di universalismo selettivo (Gualdani 2007), che ha supplito talvolta ai limiti delle misure di welfare statale. I servizi sviluppati a livello locale hanno costruito un argine alle disuguaglianze prodotte dal mercato, svolgendo anche una funzione "abilitante", dunque di elevato significato politico. Essi, in altri termini, intervenendo sulle condizioni materiali prodotte dall'economia di mercato, hanno abilitato alla cittadinanza anche quei soggetti che vivevano forme di esclusione e situazioni di vulnerabilità, mettendoli in condizione di poter condurre un'esistenza libera

neoliberismo", pur presentando numerose criticità, soprattutto sul fronte della regolamentazione dei rapporti fra terzo settore e istituzioni pubbliche (Vittoria 2010, p.62)

e dignitosa e, dunque, di esercitare concretamente i propri diritti e doveri democratici.

Come è stato visto, è proprio questo ruolo socio-politico della cooperazione sociale che rischia di essere messo in discussione dai processi di mercatizzazione. Le condizioni di accesso ai servizi a mercato producono effetti di esclusione proprio per quelle fasce di popolazione in situazioni di maggiore vulnerabilità economica e sociale. Questo processo si inserisce in cambiamenti più profondi, che investono la natura dei bisogni a cui le cooperative danno risposta, e che determinano un distanziamento dalla logica universalistica della garanzia dei diritti fondamentali, verso un modello di promozione del benessere di stampo particolaristico e settoriale. In questo quadro, anche gli assunti alla base della normativa sul terzo settore rischiano di essere traditi: le cooperative sociali riproducono in questo caso dinamiche squisitamente di mercato, abdicando al ruolo di promotori di forme di equità sociale e di risposta ai bisogni delle fasce escluse.

Particolarmente rilevante è il fatto che tale processo stia avvenendo, nella maggior parte dei casi, in maniera irriflessa: le cooperative sociali sono trascinate all'interno di queste tendenze evolutive in maniera inerziale, in assenza di tentativi di governo dei processi. Gli ambiti tematici che più risultano assenti, all'interno delle riflessioni e delle visioni strategiche delle cooperative, sono proprio quelli connessi con la valorizzazione della dimensione sociale e identitaria dell'impresa e con le minacce a cui essa va incontro all'interno dei processi di mercatizzazione.

In pochi casi, la mercatizzazione si inserisce all'interno di ragionamenti strategici accorti e complessi, tesi a conciliare la dimensione valoriale con le difficoltà e le sfide economiche a cui la cooperazione deve oggi far fronte in maniera sempre più imponente. La mercatizzazione, laddove siano assunti questi rischi e mitigati, è una scelta che può far fronte alle pressioni economiche e dare delle risorse aggiuntive per svolgere la propria mission sociale. In questi casi, il posizionamento sui mercati privati si configura quasi sempre come un compromesso, in quanto gli effetti di esclusione e discriminazione all'accesso sembrano in ogni caso pressoché inevitabili, quando i servizi vengono sviluppati in completa autonomia dal pubblico. Tuttavia, le cooperative più responsabili utilizzano le entrate da privato per finanziare servizi in perdita o, più in generale, per investire sulla componente più marcatamente "sociale" della cooperativa.

Pare, dunque, che attualmente lo sviluppo di un'offerta di servizi a mercato intrinsecamente orientata a logiche di giustizia ed equità sociale non sia un obiettivo perseguito, innanzitutto in quanto considerato economicamente insostenibile. L'offerta privata costituisce, piuttosto, uno strumento per affrontare la pressione competitiva e, in pochi casi, per rafforzare, pur all'interno della complicata congiuntura vissuta attualmente dalla coope-

SOCIOLOGIA DEL DIRITTO, Vol. 53, Numero 1, 2026
ISSN 0390-0851 – ISSNe 1972-5760

razione, la vocazione sociale, che si esprime, però, per lo più all'interno di ambiti di offerta differenti.

La ricerca stimola, dunque, una riflessione di carattere più ampio, che riguarda il futuro della cooperazione sociale, in un orizzonte in cui le tendenze descritte sembrano destinate a rafforzarsi, interpellando ulteriormente la tenuta dei principi fondanti di questo peculiare attore economico, politico e sociale.

Bibliografia

Alkire, S., Foster, J. (2011) Counting and multidimensional poverty measurement, *Journal of public economics*, 95, 7-8, pp.476-487.

Arena, G. (2020), *I custodi della bellezza*, Milano, Editrice Touring Club.

Ascoli U., Campedelli M. (2021), Insostituibilità, riconoscenza, integrazione funzionale: la parabola del Terzo Settore nella pandemia, *Social Policies*, 8, 2, pp.369-388.

Ascoli U., Pavolini, E., Ranci C. (2003), The New Partnership. The Changing Relationship between State and the Third Sector in Italy, in Ascoli U., Ranci C., eds., *Dilemmas of the Welfare Mix*, New York, Springer, pp. 135-164.

Azzariti G. (2014), Portata rivoluzionaria dell'uguaglianza: tra diritto e storia, in Giorgi C., eds., *Il progetto costituzionale dell'uguaglianza*, Roma, Ediesse.

Berger, P., Luckmann, T. (1966). *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledg*, New York, Penguin.

Bernardoni, A., Picciotti, A. (2024). Relazione tra redditività e dimensione aziendale nelle cooperative sociali italiane, *Impresa Sociale*, 4.

Biancini, S., Ettinger, D., Venet, B. (2017), *Mission Drift in Microcredit and Microfinance Institution Incentives*, *CESifo Working Paper Series*, 6332, Munich, CESifo.

Borzaga, C., Fazzi L. (2014), Civil Society, Third Sector, and Healthcare: The Case of Social Cooperatives in Italy, *Social Science & Medicine*, 123, pp. 234-241.

Borzaga, C., Galera, G. (2016), Innovating the provision of welfare services through collective action: the case of Italian social cooperatives, *International Review of Sociology*, 26, 1, pp.31-47.

Braun, V., Clarke, V., (2006), Using thematic analysis in psychology, *Qualitative Research in Psychology*, 3, 2, pp. 77-101.

Braun, V., Clarke, V., (2022), Conceptual and design thinking for thematic analysis, *Qualitative Psychology*, 9, 1, pp. 3-26.

Bruder, I. M. (2025), From Mission Drift to Practice Drift: Theorizing drift processes in social enterprises and beyond, *Organization Studies*, 46, 3, pp. 385-407.
Busso, S. (2020), Terzo settore e politica. Appunti per una mappa dei temi e degli approcci, *Polis*, 2, pp.393-407.
Cardano, M. (2007). *La ricerca qualitativa*, Bologna, Il Mulino.
Castel R. (2011), *L'insicurezza sociale*, Torino, Einaudi.
Castorina, E. (2020), Le formazioni sociali del terzo settore: la dimensione partecipativa della sussidiarietà, *Rivista AIC*, 3, pp.355-372.
Charmaz, K., (2014), *Constructing Grounded Theory*, 2nd ed., London, Sage.
Cotturri, G. (2001). *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Roma, Carocci.
Dorigatti, L. (2017), Condizioni di lavoro nei servizi sociali: disintegrazione verticale e procurement pubblico, *Stato e mercato*, 111, pp.459-487.
Eikenberry, A.M., Kluver, J.D. (2004) The marketization of the nonprofit sector: Civil society at risk?, *Public Administration Review*, 64, pp. 132-40.
Euricse (2023), Abilitare la collaborazione. Presupposti, vincoli e condizioni della co-progettazione in Italia, *Euricse Research Report*, 26. Autore: Luca Fazzi. Trento, Euricse.
Euricse (2025), La mercatizzazione dei servizi sociali nel welfare locale in Italia, *Euricse Research Report*, 43. Autori: L. Fazzi, J. Decorte, M. Maturo, G. Pisani. Trento, Euricse.
Fazzi L. (2023), Co-progettazione e welfare locale in Italia: innovazione o ancora un caso di dipendenza dal percorso?, *Autonomie locali e servizi sociali*, 1, 119-136.
Fazzi, L. (2025a), La mercatizzazione strisciante: ibridazione, cooperative sociali e welfare locale in Italia, *Politiche sociali*, 3, pp.731-746.
Fazzi, L. (13 febbraio, 2025b), Il rinnovo del CCNL delle cooperative sociali, un anno dopo, *Welforum*.
Fazzi, L., a cura di, (2026), *La mercatizzazione dei servizi sociali*, Bologna, Il Mulino.
Ferrajoli, L., (2008), *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Roma-Bari, Laterza.
Ferrajoli L. (2013), *La democrazia attraverso i diritti*, Roma-Bari, Laterza.
Ferrajoli L. (2014), Il nesso, oggi in crisi, tra uguaglianza, sviluppo economico e democrazia, in Giorgi C., eds., *Il progetto costituzionale dell'uguaglianza*, Roma, Ediesse.
Ferrera, M. (1993), *Modelli di solidarietà*, Bologna, Il Mulino.
Ferrera M. (1996), Il modello sud-europeo di welfare state, *Rivista italiana di scienza politica*, 26, 1, pp.67-101.
Ferrera, M. (2007), Trent'anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione, *Stato e mercato*, 81, 3, pp.341-375.

SOCIOLOGIA DEL DIRITTO, Vol. 53, Numero 1, 2026
ISSN 0390-0851 – ISSNe 1972-5760

Ferrera, M., Hemerijck, A. (2003), Recalibrating Europe's Welfare Regimes, in J. Zeitlin, D. Trubek, eds., *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford, Oxford University Press.

Flick, U., (2022), *An Introduction to Qualitative Research*, 7th ed., London, Sage.

Frediani, E. (2021), *La co-progettazione dei servizi sociali*, Torino, Giappichelli.

Gori, L (2020), Gli effetti giuridici "a lungo raggio" della sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale, *Impresa sociale*, 3.

Grimes, M. G., Williams, T. A., Zhao, E. Y. (2019). Anchors aweigh: The sources, variety, and challenges of mission drift, *Academy of Management Review*, 44, 4, pp.819-845.

Gualdani, A. (2007), *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, Milano, Giuffrè.

Lodi Rizzini, C. (2015), Verso quale welfare? Il welfare locale tra nuovi bisogni sociali e risorse scarse, *La rivista delle politiche sociali*, 1, pp.45-58.

Lori, M., Stoppiello, S. (2014). Il profilo market del nonprofit italiano, in Venturi, P., Zandonai, F., eds., *L'impresa sociale in Italia. Identità e sviluppo in un quadro di riforma*, Iris Network.

Marmot, M. (2005), *Social determinants of health inequalities*, *The Lancet*, 9464, 365, pp. 1099-1104.

Marmot, M., Friel, S., Bell, R., Houweling, T. A., Taylor, S. (2008), Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health, *The Lancet*, 372, 9650, pp.1661-1669.

Marocchi, G. (2024), Le cooperative sociali: sostenibilità economica e solidità d'impresa, *Impresa Sociale*, 4.

Nickel, P.M., Eikenberry, A. M. (2009), A critique of the discourse of marketized philanthropy, *American Behavioral Scientist*, 52, pp. 974-89.

Paci, M. (2008), Welfare, solidarietà sociale e coesione della società nazionale, *Stato e mercato*, 82, 1, pp.3-29

Pasquinelli, S. (1993), Stato sociale e "terzo settore" in Italia, *Stato e mercato*, 38, 2, pp.279-312.

Patton, M.Q., (2015), *Qualitative Research & Evaluation Methods*, 4th ed., Thousand Oaks, CA, Sage.

Pavolini E., C. Ranci (2015). *Le politiche di welfare*, Bologna, Il Mulino.

Pellizzari, S., Borzaga C., a cura di, (2020), *Terzo settore e pubblica amministrazione. La svolta della Corte costituzionale*, Trento, Euricse.

Pennisi, C., Agodi M. C., a cura di, (2001), *Il diritto delle burocrazie*, Milano, Giuffrè.

Pisani, G. (2019), *Welfare e trasformazioni del lavoro*, Roma, Ediesse.

Pisani G. (2022), L'"amministrazione condivisa" al centro di un nuovo modello di solidarietà, *Sociologia del diritto*, 1, pp.9-36.

Ranci, C., Brandsen T. e Sabatinelli S., a cura di, (2014), Social Vulnerability in European Cities: The Role of Local Welfare in Times of Crisis, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Riva, E., Garavaglia E. (2016), The sustainability and political agency of social cooperatives in Italy during the great recession, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 36*,* 7/8, pp.435-455.

Rossi, E. (2020), Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, pp. 49-60.

Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, New York, Alfred A. Knopf.

Silverman, D., (2021), *Qualitative Research*, 5th ed., London, Sage.

Suykens, B., Verschuere, B. (2021), Nonprofit Commercialization*, i*n List, R.A., Anheier, H.K., Toepler, S., eds., *International Encyclopedia of Civil Society*, Cham, Springer, pp. 98-114.

Tamburini, C. (2020), I rapporti con gli enti pubblici delle organizzazioni del terzo settore e le procedure di affidamento degli interventi e dei servizi, in Quiroz Vitale M. A., Ricci S., eds., *La codificazione del terzo settore*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli.

Thomas, A. (2004), The Rise of Social Cooperatives in Italy, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Non profit Organizations*, 15, 3, pp.243-263.

Vittoria A. (2010), Welfare locale, governance amministrativa e democrazia "associativa". La sfida sociale e "politica" del terzo settore e il rapporto con le istituzioni, *Impresa Sociale*, 51, pp.51-74.

Weick, K.E., (1995), *Sensemaking in Organizations*, Thousand Oaks, CA, Sage.

World Health Organization (2023), *WHO health workforce support and safeguards list 2023*, World Health Organization.

Zan, S. (1988). *Logiche di azione organizzativa*, Bologna, Il Mulino.