

Corso di Laurea magistrale (*ordinamento ex  
D.M. 270/2004*)  
in Marketing e Comunicazione

Tesi di Laurea

# La co-production e la co-creation nel settore pubblico

Un'analisi del servizio di raccolta differenziata  
nei comuni italiani

**Relatore**

Ch. Prof. Salvatore Russo

**Laureando**

Fosca Erlicher

Matricola 832555

**Anno Accademico**

**2015 / 2016**

## Indice

Introduzione.....	3
1. La ricerca di nuovi paradigmi per la gestione della Pubblica Amministrazione.....	6
1.1 Il modello tradizionale per la gestione della PA.....	6
1.1.1 La teoria del potere .....	8
1.1.2 La formalizzazione della struttura burocratica.....	9
1.1.3 Le principali critiche al modello burocratico.....	12
1.1.3.1 Merton.....	14
1.1.3.2 Le critiche di Gouldner e la scuola funzionalista.....	19
1.1.3.3 Crozier: l'interpretazione peggiorativa della burocrazia.....	21
1.2 La parabola evolutiva del New Public Management.....	23
1.2.1 I fattori che scatenarono la riforma.....	25
1.2.2 Le trasformazioni innescate dal New Public Management.....	30
1.2.3 Le principali critiche al NPM.....	33
1.3 Il paradigma della New Public Governance.....	34
2. L'evoluzione del concetto di servizio e l'approdo alla Service-Dominant Logic.....	38
2.1 Dalla Good-Dominant Logic alla Service Era.....	39
2.2 La Service-Dominant Logic.....	46
2.2.1 La co-creazione di valore in ottica Service Dominant.....	50
2.3 Il sistema di servizi per l'applicazione della SDL.....	52
2.4 La Public Service-Dominant Logic.....	53
2.4.1 La Public Service-Dominant Framework.....	55
3. La co-creazione di valore nella pubblica amministrazione.....	61
3.1 La teoria del valore.....	62
3.1.1 Il valore pubblico.....	65
3.1.2 Il processo di creazione del valore pubblico.....	67
3.2 La co-creazione di valore.....	70
3.2.1 Alcune chiarificazioni.....	70

3.2.2	La co-produzione.....	72
3.2.3	Il processo di co-creazione.....	76
3.2.4	La framework per la co-creazione del valore.....	77
3.2.5	La public value co-creation framework.....	81
4.	La co-produzione del servizio di raccolta differenziata nei comuni italiani.....	90
4.1	Il prospetto normativo italiano per la gestione dei rifiuti.....	91
4.2	Una valutazione comparata della gestione dei rifiuti.....	98
4.2.1	La gestione dei rifiuti solidi urbani in Italia.....	101
4.3	La co-produzione nella raccolta differenziata.....	104
4.4	Un'analisi del servizio di raccolta differenziata nei comuni italiani.....	106
4.4.1	Obbiettivi e formulazione del questionario.....	106
4.4.2	Metodologia della ricerca e tecniche d'indagine.....	109
4.4.3	Analisi del questionario.....	111
4.4.4	Considerazioni conclusive.....	113
4.4.4.1	Limiti e sviluppi futuri.....	133
	Conclusioni.....	142
	Appendice.....	145
	Bibliografia.....	150
	Sitografia.....	155

## **Introduzione**

La missione istituzionale della Pubblica Amministrazione è la creazione di valore pubblico a favore dei cittadini e delle imprese. Essa crea valore attraverso l'erogazione di servizi di interesse generale, i quali incidono sulla qualità della vita e sulla produttività delle imprese, realizzando soluzioni che soddisfino i bisogni collettivi nella massima economicità possibile.

La sfida che le pubbliche amministrazioni si trovano dunque ad affrontare nel tentativo di perseguire il valore pubblico, che assume declinazioni specifiche da soggetto a soggetto, sono molto ardue e non possono limitarsi alla ricerca della sola efficacia, efficienza o qualità. Il compito che spetta ai dirigenti pubblici è quello di guardare ben oltre la dimensione individuale, cercando di dare risposte ai bisogni della collettività che si configurano come bisogni ben più complessi della mera somma di quelli individuali.

Per fare ciò emerge dunque la necessità per la Pubblica Amministrazione di adottare un approccio nuovo alla creazione di valore mediante l'erogazione di servizi pubblici, che non veda più gli organi amministrativi come unici responsabili per la creazione del servizio, ma che riconsideri l'intero processo di produzione del servizio in un'ottica partecipativa in cui amministrazioni pubbliche ed utenti condividono reciprocamente risorse, responsabilità e risultati perseguendo l'obiettivo del "bene comune". La compartecipazione dell'utente si inserisce così nei processi di creazione di valore pubblico i quali mutano la loro logica di creazione di valore abbracciandone una nuova, quella della co-creazione.

Il seguente lavoro si occupa di indagare complesso fenomeno della co-creazione di valore nella Pubblica amministrazione con particolare riferimento alla co-produzione dei servizi pubblici.

Per fare ciò si è ritenuto necessario proporre al lettore un'attenta analisi della letteratura in merito alle principali riforme che hanno interessato le teorie sulla governance pubblica e la letteratura dei servizi, le quali hanno trasformato radicalmente il mindset per la gestione delle organizzazioni conducendo la pubblica amministrazione verso l'adozione di una logica collaborativa nel tentativo di ricercare la produzione di valore come risultato finale degli sforzi congiunti di erogatori e fruitori.

In particolare, nel primo capitolo si affronterà un'analisi delle principali riforme che hanno interessato l'assetto organizzativo delle amministrazioni pubbliche.

Tali riforme, sulla spinta di una sempre più ferma consapevolezza della necessità di un ridimensionamento della macchina pubblica e della presenza dello Stato nell'economia, sancirono il definitivo abbandono del modello burocratico in favore di nuovi paradigmi, come quello del New Public Management, fino a culminare nel paradigma della New Public Governance, simbolo di un'amministrazione aperta verso l'esterno e promotrice delle relazioni fra i soggetti coinvolti nei processi di governo, in un rinnovato rapporto tra ente pubblico e comunità.

Nel secondo capitolo, invece, verrà trattata la dottrina della Service Dominant Logic, la quale propose un ripensamento dei criteri gestionali spostando l'attenzione sul servizio, inteso come l'applicazione di competenze da parte di un'entità a beneficio di un'altra (Vargo e Lush, 2008), nel quale la componente umana si configura come chiave per la creazione del valore. Con l'affermarsi della SDL si segna il definitivo abbandono della vecchia logica riduzionista in favore di una partecipativa.

Il valore non è più inteso come valore generato dallo scambio economico, bensì viene generato in modo collaborativo attraverso il mutuo scambio di risorse e conoscenze messe a disposizione dai vari attori del network nel momento della fruizione del servizio. Il valore dunque si co-crea nel momento dell'interazione tra competenze, risorse e skills di produttori e stakeholders.

Nel terzo capitolo si procederà alla presentazione del concetto di creazione di valore pubblico, inteso come il fenomeno totalizzante ed onnipervasivo di creazione del valore che include la co-production al suo interno, il quale si delinea come *fil-rouge* tra la dottrina della Service-Dominant Logic e l'ambito di interesse in questa sede, ossia quello pubblico, in quanto esito ideale del processo di creazione di servizi pubblici.

In conclusione, nell'ultimo capitolo verrà analizzato il fenomeno della co-produzione in riferimento al servizio di raccolta differenziata nei comuni italiani. Il servizio di raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani rappresenta la forma più pura di co-produzione nella quale il coinvolgimento degli user si configura come *condicio sine qua non* per la creazione del servizio. La partecipazione dell'utente alla co-creazione diventa una condizione ontologicamente necessaria alla produzione del servizio pubblico, sia che il cittadino lo faccia coscientemente e liberamente, sia che

venga obbligato.

Dunque, tramite la formulazione di un questionario indirizzato ai comuni italiani, si cercherà di ideare un modello d'analisi il quale, grazie all'utilizzo di alcune proxy, possa misurare l'entità dell'influenza di alcuni fattori sul fenomeno della co-produzione nella raccolta differenziata.

# **Cap 1: La ricerca di nuovi paradigmi per la gestione della Pubblica Amministrazione**

Questo capitolo illustra le principali tappe evolutive della riorganizzazione del settore pubblico e del rinnovamento delle logiche di amministrazione dello stesso del modello burocratico come teoria dell'amministrazione pubblica.

Viene dunque proposta una descrizione approfondita del modello weberiano, introducendo brevemente la teoria del potere e proponendo una formalizzazione della struttura del modello tradizionale. Vengono inoltre brevemente illustrate le principali critiche mosse al modello dagli studiosi Merton, Gouldner e Crozier.

Successivamente viene tracciata la parabola evolutiva del New Public Management (NPM), vengono illustrati i fattori che ne hanno determinato la nascita ed i cambiamenti che hanno caratterizzato questa riforma; vengono analizzate le principali criticità del suddetto modello; viene analizzato infine lo sviluppo del modello di New Public Governance (NPG) come modello di amministrazione alternativo al New Public Management.

## **1.1. Il modello tradizionale per la gestione della PA**

La parola "Burocrazia", termine dotato di etimologia ibrida dal francese bureau (ufficio) e dal greco kratos (potere), letteralmente "potere degli uffici", si riferisce all'organizzazione di persone e risorse destinate alla realizzazione di un fine collettivo secondo criteri di razionalità, imparzialità, impersonalità.

Il concetto di burocrazia ed il modello ideal-tipico che ne derivò furono definiti in maniera sistematica per la prima volta dal sociologo Max Weber, il quale nel 1920 concentrò i suoi studi sull'analisi delle molteplici forme istituzionali apparse nel corso della storia. In un quadro storico segnato dall'avvento dello sviluppo capitalistico da un lato e dal progressivo affermarsi della democrazia di massa dall'altro, si rese necessario uno stravolgimento dell'assetto organizzativo ed istituzionale.

La superiorità tecnica richiesta dal capitalismo e la necessità di un apparato amministrativo conforme alle regole formali della democrazia, figlia del moderno stato

del diritto e dell'eguaglianza formale, trovarono forma nel modello burocratico ideato da Weber.

L'obiettivo di Weber fu quello di delineare dei tipi ideali, ossia modelli di governance inesistenti nella realtà, ma caratterizzati da una forma pura, da utilizzarsi come modelli orientativi per la ricerca su quella stessa realtà.

La metodologia di analisi utilizzata fu quella dell'osservazione sistematica di una data realtà: selezionando gli elementi più significativi e trascurando invece quelli considerati irrilevanti o accidentali lo studioso identificò e delineò tali modelli. Ne consegue un modello ideal-tipico caratterizzato da una forma pura, costituito dagli elementi più significativi, i quali vengono accentuati e coordinati tra loro ed inseriti in un contesto che deve necessariamente essere dotato di coerenza interna e privo di contraddizioni. Una volta progettato un modello ideale, le varie realtà osservate vengono confrontate con tale modello al fine di individuare in quale misura esse si avvicinano o discostano da un certo tipo legale.

Nel concreto, partendo dall'analisi e dallo studio delle caratteristiche del funzionamento della Pubblica amministrazione e delle Forze armate Prussiane, Weber cercò di capire i meccanismi che permettevano la qualità dei risultati di tali organizzazioni con il preciso obiettivo di sintetizzarli e poi trasferirli nelle organizzazioni al fine di ottenere la massima efficacia ed efficienza.

Egli ipotizzò un modello organizzativo ideal-tipico il quale si sarebbe dovuto adottare non solo dalle organizzazioni pubbliche, ma anche da quelle private e dalla società nel suo complesso. Tale modello organizzativo, che prese il nome di modello burocratico, è un modello organizzativo *razionale*, il quale si basa su due concetti chiave:  
1) autorità e potere e in che modo questi possono essere affermati sulla collettività  
2) sulla formalizzazione della struttura e della funzione organizzativa.

Tuttavia, al fine di comprendere appieno il modello burocratico ipotizzato da Weber è necessario collocarlo in un quadro più ampio, quale quello della teoria del potere enunciata nello scritto *Economia e Società*.



### 1.1.1 La teoria del potere

La teoria del potere apparve per la prima volta nel 1922 all'interno dello scritto *Economia e Società*. In tale studio Weber (1974, p. 51) attuò una precisa distinzione tra potere ed autorità.

Esso definì il potere come “[...] qualsiasi possibilità di far valere entro una relazione sociale, anche di fronte a una opposizione, la propria volontà, quale che sia la base di questa possibilità”

L'autorità invece consiste nella “[...] possibilità per specifici comandi (o per qualsiasi comando) di trovare obbedienza da parte di un determinato gruppo di uomini e non già qualsiasi possibilità di esercitare influenza su altri uomini” (Weber, 1980, p. 207). Ciò che distingue potere da autorità è la legittimazione al comando: l'autorità si configura come una forma di “potere legittimo”, poiché il potere non viene imposto, bensì trova un'accettazione ed una giustificazione presso chi è destinatario del potere stesso. L'esercizio del potere legittimo necessita di un apparato amministrativo che faccia da tramite tra capo e sottoposti: in questo quadro, come vedremo, la burocrazia rappresenta l'apparato amministrativo per l'esercizio del potere legale-razionale.

La concezione Weberiana vede dunque tre tipologie di potere legittimo, e a seconda del tipo di legittimità su cui si basa tale potere, cambiano:

- il tipo di obbedienza
- l'apparato amministrativo collegato al potere
- il carattere ad esercizio del potere, dunque la sua efficacia.

*Potere tradizionale*: la legittimità posa sulla “credenza quotidiana nel carattere sacro delle tradizioni valide da sempre, e nella legittimità di coloro che sono chiamati a rivestire un'autorità”, pertanto a colui che detiene il potere “si obbedisce in virtù della dignità personale attribuita dalla tradizione” (Weber, 1980, p.210).

In questa forma di potere si obbedisce alla persona la quale è designata dalla tradizione e vincolata alla tradizione. Tale tipologia di potere legittimo è tipica dell'era pre-capitalistica, in particolar modo dell'era feudale: il sovrano, colui che detiene il potere trasmessogli per via ereditaria, esercita il proprio potere illimitato sui sudditi. La nobiltà si configura come l'apparato amministrativo.

*Potere carismatico*: la legittimità del potere poggia “sulla dedizione straordinaria al carattere sacro o alla forza eroica o al valore esemplare di una persona e degli ordinamenti rivelati o creati da essa”(Weber,1980, p.210).

Il carisma personale si configura dunque come la caratteristica chiave necessaria al capo per creare consenso ed influenzare i suoi seguaci. Il leader stesso, basti pensare ai grandi leader rivoluzionari, è colui che configura le regole e l'obbedienza si deve al leader in quanto persona carismatica. Vari esempi di potere carismatico sono riconducibili alla sfera religiosa.

*Potere legale-razionale*: in questo caso la legittimità è data dalla “credenza nella legittimità di ordinamenti statuiti, e del diritto di comando di coloro che sono chiamati ad esercitare il potere in base a essi” (Weber,1980, p.210).

Il potere legale o razionale fonda dunque la sua legittimità sulla credenza che colui al comando eserciti tale carica in virtù di una nomina legale e che i comandi da esso imposti siano guidati da un orientamento razionale volto ad ottenere determinati scopi.

In questa forma di potere si obbedisce all'ordinamento impersonale statuito legalmente e agli individui preposti al potere in base a tale ordinamento, in virtù della legalità formale delle sue prescrizioni e nell'ambito di queste. La legge, intesa come il sistema di regole, è astratta, razionale, universale e non arbitraria. Il detentore del potere legale è esso stesso tenuto a rispettare lo stesso ordinamento impersonale, costituito da norme, leggi, regole, procedure che fa rispettare ai suoi sottoposti.

E' all'interno di quest'ultimo tipo di potere legale che secondo Weber si sviluppa il modello burocratico.

### **1.1.2 Formalizzazione della struttura burocratica**

La concezione Weberiana vede l'amministrazione pubblica come elemento inscindibile dal potere. A tale proposito Weber (1961, p. 686) scrisse: “*ogni potere si manifesta e funziona come amministrazione, e ogni amministrazione, in quanto per la sua direzione devono pur sempre essere posti nelle mani di qualcuno dei poteri di comando, richiede*

*in qualche modo il potere”.*

La burocrazia dunque si configura come l'apparato amministrativo per l'esercizio del potere legale, che funge da “ponte” tra chi detiene il potere ed i destinatari del potere stesso. Il modello che ne consegue fonda la sua natura sulle regole e sul loro rigido rispetto nonché sulla concezione che la razionalità alla base dell' impianto logico permetta il controllo della qualità dei risultati e dei processi (Troisi, 2015).

Le caratteristiche alla base di tale modello possono essere riassunte in dieci punti:

- a) Fedeltà d'ufficio: I funzionari sono tenuti ad obbedire all' ufficio, ossia solamente ai superiori in quanto detentori di un ruolo formale e non alla persona che ricopre tale ruolo come accadeva nel potere carismatico ed in quello tradizionale.
- b) Competenza disciplinata: ciò implica una rigida divisione del lavoro determinata da norme, in cui ad ogni dipendente sono assegnati compiti specializzati e precisi. Tali compiti devono essere svolti secondo le norme prestabilite in modo da garantirne il loro regolare e continuativo adempimento.
- c) Gerarchia degli uffici: un rigido sistema di subordinazione dell'autorità nella quale i superiori hanno potere di comando e controllo sui subordinati. La figura del burocrate viene collocata da Weber nel livello intermedio di tale gerarchia: egli riceve le direttive dai suoi superiori, ne discute eventualmente con i suoi pari ed infine le trasmette ai suoi subordinati adattandole alle circostanze e alle loro competenze.
- d) Preparazione specializzata: la minuziosa preparazione specializzata è indispensabile, a detta di Weber, per svolgere in maniera efficiente qualsiasi compito all'interno di una burocrazia.
- e) Concorsi Pubblici: I membri dell'apparato amministrativo al fine di essere assunti o per avanzare di carriera sono soggetti a concorsi pubblici che ne

valutano la qualificazione con criteri universalistici.

- f) Sviluppo di una carriera: una carica nella burocrazia viene considerata come un impiego unico e a lungo-termini per tutto l'arco della vita attiva, da inoltre la possibilità di ricoprire posizioni sempre più di rilievo e con più alta retribuzione per motivi di merito e di anzianità.
- g) Attività a tempo pieno: l'impiego in un apparato burocratico viene considerato come un impiego principale, da svolgersi in modo continuativo (a differenza di quanto avviene nelle forme di potere tradizionale e carismatico) e a non saltuariamente.
- h) Segreto d'ufficio: la burocrazia prevede non solo la non-divulgazione delle pratiche d'ufficio, ma anche l'impersonalità delle relazioni al fine di evitare interferenze tra vita pubblica e privata, e dunque possibili interferenze di sentimenti nell'assolvimento dei doveri.
- i) Stipendio monetario fisso: pagato dall'amministrazione. Secondo Weber è necessario che sia l'amministrazione a pagare gli stipendi e non i clienti né gli utenti diretti dell'amministrazione al fine di garantire l'imparzialità dell'ufficio ed evitare favoritismi agli utenti più abbienti.
- j) Non possesso degli strumenti del proprio lavoro da parte dei dipendenti: questo implica che, essendo gli strumenti forniti dall'amministrazione, i dipendenti sono tenuti a rendere conto del loro buon uso ( Ruffini R., Mastrogioseppe P., 2004).

Con tali caratteristiche Weber delinea i tratti del modello ideale di burocrazia, un modello burocratico fondato sul potere legale e sulla razionalità.

Sul *potere legale* poiché l'azione organizzativa è prima di tutto un intervento legittimato. Si può definire tale per un duplice motivo: in primo luogo perché si fonda sulla legge, che ne regola il funzionamento e garantisce l'imparzialità della sua azione ed il completo distacco da interessi particolari (autorità legale- fondata sulla norma). In

secondo luogo perché esercita il potere in maniera razionale, correlando in modo strumentale mezzi e fini nel perseguimento dei propri interessi (autorità razionale-fondata sulla conoscenza).

Sulla *razionalità* sia per quanto riguarda la forma, in termini di efficienza, intesa come adeguatezza dei mezzi al raggiungimento dei fini, sia per quanto riguarda i rapporti umani, tramite la spersonalizzazione delle relazioni e la sostituzione dei rapporti sociali con procedure precise e sistematiche, le quali permettono l'applicazione delle regole in maniera imparziale e la corretta esecuzione dei ruoli all'interno dell'organizzazione.

In questo modello vi è una netta separazione tra la figura del politico e quella del burocrate; quest'ultimo ricopre un ruolo esclusivamente esecutivo dell'azione delle burocrazie. Esso viene selezionato per la sua superiore conoscenza tecnica e viene investito di autorità dalla legge, il che implica obbedienza da parte dei suoi sottoposti. L'esercizio dell'autorità e l'obbedienza devono essere programmati e controllati in conformità alle norme, i ruoli e le responsabilità devono essere prescritti.

L'imposizione di rigide e specifiche regole scritte, le quali descrivono accuratamente e nel modo più razionale i canoni comportamentali da adottare in ogni situazione, garantirebbe precisione, uniformità e prevedibilità nonché un miglior coordinamento. Infine è necessario che le regole e le norme siano formalizzate, al fine di permettere un'uniformità di interpretazione e di applicazione (Fontana, 2013).

### **1.1.3 Le principali critiche al modello burocratico**

L'ideal-tipo di burocrazia ideata da Weber, spesso paragonato ad una perfetta macchina burocratica, ha il preciso obiettivo di essere un efficiente modello di organizzazione dell'attività umana, un modello non esistente nella realtà a cui tutti gli altri modelli devono necessariamente essere comparati.

La superiorità di tale modello burocratico rispetto ad altri modelli pre-esistenti deriva dal fatto che *“la precisione, la rapidità, l'univocità degli atti, la continuità, la discrezione, la coesione, la rigida subordinazione, la riduzione dei contrasti, le spese*

*oggettive e personali sono recati in misura migliore rispetto a tutte le forme collegiali o di uffici onorari o assolti come professione secondaria”*(Weber, 1961, vol. II, p. 288).

Nonostante ciò Weber, conscio del fatto che il modello da lui ideato sia un modello puro, non riscontrabile nella realtà, ne riconobbe alcuni punti deboli che avrebbero potuto causare inefficienze e trasformare così la burocrazia in un modello di burocratizzazione.

La prima fonte di rischio che avrebbe potuto portare a risvolti negativi secondo Weber risiederebbe proprio nella razionalità formale che domina il modello burocratico: un' eccessiva razionalità formale ed impersonale potrebbe risultare in un' incapacità da parte delle istituzioni di rispondere al cambiamento. Tale mancanza di flessibilità, se protratta nel tempo, potrebbe portare la burocrazia a perdere efficacia fino a diventare obsoleta.

La seconda possibile causa di inefficienza della burocrazia è generata da tutto ciò che non sia razionale, in primo luogo i comportamenti umani (come la soggettività della persona), che troppo spesso sfociano in opportunismo e in tentativi di acquisizione di potere individuale.

Weber evidenzia, infatti, come la soggettività della persona non possa essere eliminata del tutto, ma solamente contenuta mediante l'applicazione di regole e procedure.

La standardizzazione delle situazioni e dei comportamenti suggerita dal modello burocratico permetterebbe di prevedere i comportamenti delle persone operanti all'interno dell'organizzazione, eliminando quando possibile, o riducendo al minimo, le arbitrarietà e le occasioni di conflitto nei rapporti interpersonali e tra gruppi sociali; dall'altro lato, potrebbe risultare in una spersonalizzazione e disumanizzazione dei rapporti annullando l'elemento affettivo e personale nelle relazioni che, estremizzato, porterebbe al distacco dai valori e dall'etica, causando la nascita di sistemi totalitari (Troisi, 2015; Fontana, 2013; Hennis, 1991; de Leonardis, Bifulco 2001; Bonazzi, 2002).

Con il passare degli anni le critiche riguardanti il modello di burocrazia di Weber vennero ulteriormente fomentate da alcuni studiosi allievi del sociologo, i quali iniziarono a mettere seriamente in dubbio l'efficacia dell' idealtipo di burocrazia.

### 1.1.3.1 Merton

Tra il 1940 ed il 1960 crebbe l'interesse per la ricerca sociologica sulla burocrazia, e parallelamente le ambivalenze del modello burocratico divennero un gettonato oggetto di studi da parte dei più famosi studiosi.

Tra i primi sociologi ad evidenziare le disfunzionalità del modello burocratico fu Robert King Merton, membro della grande scuola funzionalista nordamericana, il quale concentrò la sua analisi sulla burocrazia pubblica.

Sebbene Merton non rinnegasse la superiorità tecnica del modello ideale di Weber, egli portò alla luce gli aspetti disfunzionali della burocrazia.

L'obiettivo degli studi di Merton fu quello di mettere in evidenza come il pedissequo rispetto delle regole, in certe condizioni, causerebbe inefficienza nel modello burocratico creando disfunzioni sia nella struttura stessa della burocrazia, sia rompendo i meccanismi sociali (che generalmente si auto-regolano) all'interno della stessa (Coccia, 2006). Per fare ciò, Merton utilizza il concetto di funzioni latenti del modello burocratico, intese come azioni intenzionali che portano ad effetti e conseguenze inattese ed inintenzionali.

Egli evidenzia quattro funzioni latenti inefficienti:

- Incapacità addestrata
- Ritualismo burocratico
- Spirito di corpo, con una difesa dei propri interessi a discapito degli utenti e dei superiori
- Aspettative contrastanti tra burocrazia e utenza

*“Incapacità addestrata”*

“L'«incapacità addestrata»<sup>1</sup> si riferisce a quella condizione in cui le capacità professionali di una persona agiscono quali ostacoli o difficoltà. Le azioni basate sull'addestramento e l'abilità tecnica, che in passato avevano dato un risultato positivo,

---

<sup>1</sup> Concetto che Merton riprende da Velben

possono risultare risposte inappropriate sotto mutate condizioni. La mancanza di sufficiente duttilità nell'applicazione delle proprie tecniche sarà causa, in un ambiente mutato, di un'incapacità di adattamento più o meno grave" (Merton 1992, p.407-408).

Con *incapacità addestrata* si fa riferimento al pedissequo rispetto delle regole e alla loro applicazione quasi ossessiva che, invece di garantire efficienza ed efficacia, non permetterebbero alla struttura burocratica di adattarsi al cambiamento.

Secondo gli studi di Weber è proprio l'impianto razionale della burocrazia, costituito da un sistema formale di regole e procedure, che garantirebbe il raggiungimento di un'uniformità di azioni e decisioni, e conseguentemente il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Per Merton invece, tale impianto, seppur perfetto a livello teorico, potrebbe determinare la nascita di disfunzionalità a causa del fatto che l'ideal-tipo di Weber non considera il fattore del cambiamento, ma parte dal presupposto che la realtà sia stabile, immutabile.

L'incapacità addestrata si genera proprio dalla standardizzazione delle procedure proposta nel modello burocratico e dall'addestramento dei funzionari alle applicazioni di schemi noti per ogni situazione sulla base del risultato positivo ottenuto in passato in situazioni analoghe. Questi due aspetti causerebbero, nel lungo periodo, incapacità di adattamento e risposte inefficaci qualora lo scenario mutasse<sup>2</sup>.

Un'altra esternalità negativa che potrebbe generarsi come risultato di un impianto dominato dalla normativa prescrittiva, è quella che Dewey<sup>3</sup> definì "Psicosi dell'occupazione", che Merton (1992, p.407-408) a sua volta descrisse come segue: *"(...) come risultato delle routines quotidiane, gli individui sviluppano particolari preferenze, antipatie, discriminazioni e manie(...). Queste psicosi sono causate dalle richieste che l'organizzazione pone all'individuo"*.

### *Ritualismo burocratico*

Il secondo fattore che origina disfunzioni è indentificato da Merton come il ritualismo. L'indottrinamento dei burocrati al rispetto assoluto e totale delle regole, visto da Weber come un efficace metodo per rendere formalmente razionale il loro comportamento, e di

---

<sup>2</sup> A tale proposito si veda Fig. 1

<sup>3</sup> filosofo e pedagogista statunitense.



conseguenza prevedibile, potrebbe risultare invece in un' eccessiva aderenza alle regole. Tale aderenza alle norme, se estremizzata, porterebbe alla nascita di disfunzionalità culminando nella trasformazione delle regole da parte dei burocrati in valori assoluti.

Tale fenomeno, definito da Merton come "Trasposizione delle mete", porterebbe i funzionari a perdere di vista gli obiettivi finali e a non vedere più le regole come degli strumenti per la realizzazione di scopi specifici, ma il loro rispetto diventerebbe lo scopo stesso del burocrate.

Si capisce dunque come la necessità per i burocrati di essere conformi alle regole, quando estremizzata, genererebbe incertezza nelle decisioni, una mentalità conservatrice ed un tecnicismo accentuato ostacolando l' adattamento a situazioni che cambiano e che non sono descritte nel regolamento, causando infine un irrigidimento dell'intera struttura organizzativa. (Troisi, 2015).

#### *"Spirito di corpo"*

Merton identifica con lo spirito di corpo quel complesso di comportamenti messi in atto dai funzionari a discapito degli utenti e dei propri superiori al fine di difendere il proprio status quo. L'indottrinamento dei burocrati al rispetto di regole e procedure li porterebbe ad identificare come minaccia il cambiamento e dunque ad ostacolare qualsiasi mutamento della prassi che possa arrecare danno ai propri interessi (Troisi, 2015).

Ad alimentare l'inefficienza causata dalla difesa dei propri interessi si aggiunge la stessa struttura mentale dei burocrati i quali tendono ad identificarsi in maniera quasi sacrale con il loro stile di vita. Merton (1992, p.414-415) afferma che:

*" [...] in particolari professioni e in tipi particolari di organizzazioni, è possibile che si verifichi un processo di santificazione [...]. Questo vuol dire che la formazione di sentimenti particolari, l'attaccamento allo status e ai simboli della burocrazia e la partecipazione affettiva a sfere teoricamente "neutrali", ad es. quelle della competenza e dell'autorità, provocano il sorgere di atteggiamenti di legittimità morale che si accompagnano alle prerogative che non sono più viste come meri strumenti tecnici per una razionale e rapida amministrazione, ma come valori assoluti".*

L'orgoglio di mestiere dei burocrati si concretizza dunque in comportamenti che

ostacolano esplicitamente ogni mutamento e deviazione dalla norma.

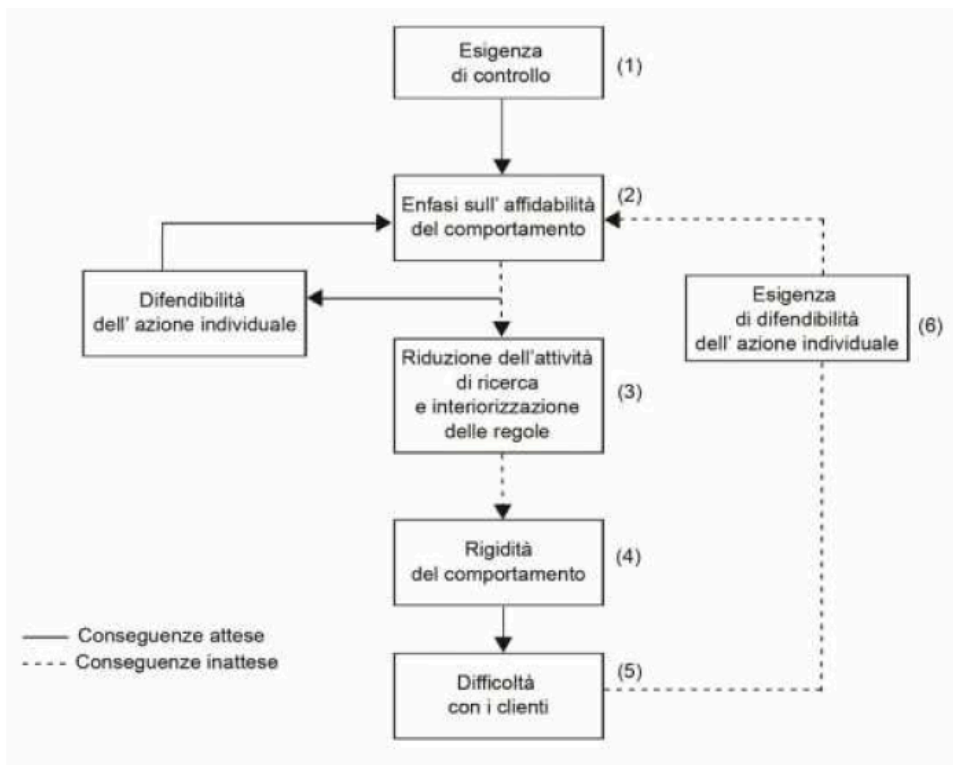
*Aspettative contrastanti tra burocrazia e utenza*

Tale disfunzione troverebbe origine secondo Merton in un aspetto cardine dell'idealtipo di burocrazia di Weber: l'impersonalità delle regole derivante dall'impianto razionale del modello burocratico, originariamente finalizzata a garantire uniformità di trattamento, genererebbe invece la spersonalizzazione dei rapporti.

Al fine di assicurare massima conformità alle regole e per evitare qualsiasi interferenza dei sentimenti nell'assolvimento dei propri doveri, i burocrati si attengono ad una condotta delle proprie mansioni in maniera totalmente impersonale. Per fare ciò viene limitato al massimo il rapporto con l'utenza.

Una tale trattazione impersonale e metodica degli affari, in contrasto con la visione molto personale degli stessi da parte degli utenti, genera uno scontro tra aspettative dell'utente e lo svolgimento delle funzioni da parte dei burocrati, dando vita ad antagonismi e disapprovazione degli utenti nei confronti dei funzionari (Troisi, 2015; Coccia, 2006). A tale proposito è utile vedere lo schema di March e Simon (1958) i quali nel loro scritto "Organizations" proposero una formalizzazione delle teorie di Merton.

Fig1.1: Il circolo vizioso di Merton



Fonte: March J.G, Simon H. A., Organizations, New York: Willey, 1958, tr. It., Teoria dell'Organizzazione, Milano: ETAS Libri, 2003.

Nelle considerazioni di Merton riguardo al modello burocratico-razionale emerge una realtà ben lontana da quella ipotizzata da Weber nel suo ideal-tipo.

La specializzazione dei funzionari e l'imposizione di un rigido sistema di regole impersonali, originariamente finalizzati all'efficienza e all'uniformità di trattamento, si traducono in mancanza di duttilità e flessibilità nell'applicazione delle norme, in incapacità di adattarsi al cambiamento, ed infine spersonalizzando i rapporti tra funzionari e utenti.

Il modello burocratico-razionale che avrebbe dovuto offrire ai cittadini un'amministrazione efficiente, oggettiva ed equa si concreta invece in effetti inattesi e non voluti.

### 1.1.3.2 Le critiche di Gouldner e la scuola funzionalista

Successivamente a Merton, anche Alvin Gouldner, membro della scuola funzionalista, contribuì al dibattito post-weberiano.

La critica di Gouldner (1954) compie un passo in avanti rispetto a quella di Merton: esso non si limitò ad analizzare le conseguenze inattese del modello Weberiano, bensì mise in luce l'errore di progettazione alla base del modello Burocratico e suggerì di superare tale modello.

Gouldner evidenziò un conflitto insanabile tra principio di disciplina gerarchica, che si riflette nella conformità alle disposizioni dei superiori da parte dei subordinati, e principio di competenza professionale, ossia la somma delle abilità necessarie per il portare a termine l'incarico affidato. La compresenza di questi due principi spesso genera dei dissidi interni, soprattutto ai livelli di maggiore responsabilità (Bonazzi, 2002).

Come scrive Bonazzi (2002, p. 233-234): “ Una persona preposta ad un ruolo che comporta alte competenze e responsabilità tenderà a comportarsi con l' autonomia derivante dalla padronanza delle competenze necessarie. Ogni intervento esterno, seppure di istanze gerarchicamente superiori sarà visto come un' interferenza che può minacciare tale autonomia. (...) Si apre un conflitto tra la competenza intrinseca alla professione svolta e la fedeltà gerarchica al potere”.

Tuttavia Gouldner riconosce che esistono una pluralità di situazioni: alcune caratterizzate dal principio di professionalità in cui viene riconosciuta l'autonomia derivante dall' elevata competenza, come nel caso della professione del medico, in cui il principio di competenza viene riconosciuto come superiore al principio di gerarchia. Altre invece in cui la disciplina gerarchica sovrasta nettamente il principio di competenza (come nel caso dell'operaio dequalificato) (Bonazzi, 2002).

Gouldner dunque ipotizza l'esistenza di almeno due tipi di burocrazia: nelle situazioni che non richiedono un grado di contenuti professionali elevati vige un modello basato sul principio di disciplina, in quelle più ricche di tali contenuti basato sul principio di competenza (Bonazzi, 2002).

A seguito di tali osservazioni Gouldner introdusse delle ulteriori riflessioni relativamente al ruolo delle norme incrociando la distinzione tra norme operanti per

coercizione e norme operanti per consenso con la dicotomia tra dirigenti e dipendenti.<sup>4</sup> Da ciò Gouldner concluse che la burocrazia dunque non si afferma attraverso un procedimento autoritario bensì negoziando con i propri dipendenti; di conseguenza le norme non nascono soltanto su iniziativa della direzione ma possono nascere anche su iniziativa dei dipendenti, o dall'imposizione di autorità esterne al sistema di fabbrica.

Alla luce di queste osservazioni Gouldner, distaccandosi nettamente dalle teorie weberiane, ipotizzò l'esistenza di tre tipi di burocrazia: apparente, rappresentativa e impositiva.

La *burocrazia apparente* si verifica quando sia la direzione che i dipendenti sono a conoscenza di una norma imposta da un'autorità esterna al sistema aziendale, ma si accordano implicitamente per non rispettarla. Un esempio di tale burocrazia potrebbe essere divieto di non fumare, oppure il mancato rispetto della raccolta differenziata nel luogo di lavoro.

La *burocrazia rappresentativa* invece si verifica quando dirigenti e dipendenti concordano congiuntamente nell'osservare determinate norme, nel rispetto del bene comune. Un tipico esempio è il rispetto delle norme sulla sicurezza.

L'ultimo tipo di burocrazia, la *burocrazia impositiva*, si verifica quando le norme sono imposte da una parte contro l'altra, creando un rapporto gerarchico; situazione tipica, quest'ultima, dell'imposizione in fabbrica del rispetto dell'orario di lavoro, preteso dai dirigenti nei confronti degli operai.

Gouldner con il suo singolare percorso di ricerca sottolinea l'insufficienza del modello

---

<sup>4</sup> Mediante una ricerca empirica che Gouldner svolse tra il 1948 ed il 1951 studiando una piccola fabbrica di gesso a cui era associata una miniera per l'estrazione della materia prima. Il caso del lavoro in miniera infatti dimostra come per Gouldner, la burocrazia di Weber non sia efficace e lo fa introducendo la figura di due capi molto diversi: Dough e Peel. Il primo rappresenta il capo buonista, che permette la creazione di rapporti informali e di un'atmosfera familiare con i dipendenti, determinando scarsa produttività. Il secondo invece, per riacquisire il potere e incrementare in modo radicale la produttività prova ad adottare prima una leadership carismatica, poi adottando il modello weberiano e imponendo l'ordine gerarchicamente, ma senza successo. Il vero cambiamento lo ottiene solo inclinando il modello weberiano apportandovi due novità: prima si crea un gruppo di dipendenti alleati e fedeli, poi introduce un cambiamento radicale delle regole di promozione, modificando la gerarchia delle competenze necessarie, ottenendo così il cambiamento sperato. Con questo caso dunque, Gouldner dimostra che il processo di burocratizzazione avviene seguendo linee diverse da quelle tracciate da Weber, in cui non contano solo i concetti di efficienza e impersonalità, ma c'è da considerare anche le caratteristiche del gruppo dirigente.

weberiano che, con la sua logica basata sulla razionalità, sulla disciplina e sull'ordine gerarchico, non risulterebbe funzionale per la complessa realtà delle organizzazioni sottolineando poi la necessità di progettare modelli adeguati alla crescente complessità delle organizzazioni contemporanee.

### **1.1.3.3 Crozier e l'interpretazione peggiorativa della burocrazia**

Michel Crozier compì un passo in avanti rispetto ai precedenti critici e se ne distaccò completamente, esso si focalizzò principalmente sull' Amministrazione Pubblica e sul rapporto tra essa ed il contesto sociale, interfacciandosi non solo con le teorie di Weber, ma anche con quelle di Taylor e delle Risorse Umane.

Con Crozier si assiste per la prima volta ad una vera e propria interpretazione peggiorativa della burocrazia: egli rinnega la visione utopica di Weber dell'amministrazione razionale e declina il concetto weberiano di razionalità il quale viene rivisitato in un' ottica peggiorativa in cui l' amministrazione razionale diventa simbolo di un apparato lento, rigido, complesso e poco efficiente.

Crozier scrive: *“quando diciamo «organizzazione» pensiamo facilmente a «burocrazia», cioè inutili complicazioni, standardizzazione costrittiva, soffocamento della personalità”* (Crozier, 1969, p. 3).

Inoltre se per i funzionalisti post-weberiani le disfunzioni del modello weberiano avrebbero il carattere di conseguenze inattese originatesi da un impeccabile meccanismo di funzionamento organizzativo (ossia il modello razionale di Weber), per Crozier le medesime disfunzionalità sarebbero invece delle componenti tipiche e strutturali della burocrazia che ne garantirebbero la sopravvivenza.

Egli sostiene che si innescherebbe così un circolo vizioso, caratterizzato dalla perpetuazione della situazione di staticità ed incapacità di reazione al cambiamento derivante da una regolamentazione eccessiva e dall' imposizione di ulteriori prescrizioni legislative per affrontare nuove situazioni, impedendo così alla burocrazia di correggersi ed adattarsi al cambiamento.

Definisce dunque la burocrazia come un sistema incapace di correggere i propri errori (Bonazzi, 2002, p.266).

L'origine del circolo vizioso e conseguentemente delle problematiche connesse al modello burocratico risiederebbero negli aspetti essenziali della burocrazia: lo sviluppo delle norme impersonali e la centralizzazione delle decisioni.

Il cambiamento secondo Crozier richiederebbe una delega di responsabilità, iniziativa discrezionale e strumenti di azione diffusi lungo tutta la linea gerarchica (Bonazzi, 2002, p. 278).

*“Le trasformazioni necessarie possono essere gradualì e quasi costanti, se i membri attivi dell'organizzazione, avendo diretta esperienza della necessità delle innovazioni riescono a introdurle o a ottenere che le autorità gerarchiche competenti le introducano. Ma [...] le organizzazioni «burocratiche» non lasciano iniziative del genere ai livelli inferiori, e allontanano i centri di decisione dai difficili contatti con i problemi concreti”* (Crozier, 1969, p. 218).

Il modello burocratico dunque, non prevedendo la possibilità del decentramento decisionale, produce frustrazione, distacco e non partecipazione generando così un malessere interno al sistema.

Con tale affermazione Crozier introduce una nuova visione delle persone all'interno dell'organizzazione, distaccandosi nettamente dalla visione prettamente funzionale di Weber, e mettendo in luce un aspetto fino ad allora tralasciato da qualsiasi autore: l'individuo come soggetto attivo nella vita delle organizzazioni, capace di elaborare e implementare strategie in grado di modificare il funzionamento delle organizzazioni medesime.

E' proprio dovuto al fatto che le persone possono pensare, progettare e fare scelte non prevedibili dall'organizzazione e al fatto che sono capaci di sviluppare strategie in opposizione alle costrizioni formali nel tentativo di perseguire i propri interessi e di mantenere delle aree di competenza esclusiva (definite da Crozier come “mantenimento dei margini di incertezza”) che si originano circoli viziosi e lotte di potere.

Il problema della refrattarietà al cambiamento delle strutture burocratiche appare per Crozier particolarmente grave soprattutto in riferimento al rapporto tra burocrazia e società. Questo rapporto, a causa della natura impersonale della burocrazia e della sua

incapacità di soddisfare i mutati bisogni della società, risulta sempre più conflittuale e complesso, producendo disagi e malumori negli utenti finali.

Crozier definisce tale prospettiva inaccettabile perché la burocrazia, nonostante tutte le sue disfunzioni, deve pur sempre mantenere un aggancio con le esigenze della società che amministra e dovrà quindi rispondere al disagio dei cittadini, ponendo le basi per un servizio più efficiente (Bonazzi (b), 2007, p. 107).

Tuttavia come abbiamo già detto la visione di Crozier vede l'incapacità di cambiamento come una caratteristica intrinseca e strutturale del sistema burocratico. La mancanza di meccanismi capaci di garantirle un continuo e fisiologico adattamento alle nuove esigenze sociali porta Crozier ad arrivare alla conclusione che la burocrazia possa cambiare solo per "crisi", e cioè per sussulti improvvisi e drammatici che la investono totalmente, tali da giustificare profondi ed incisivi interventi riformatori.

Nelle "crisi", le potenzialità creative degli individui vengono allo scoperto, amplificando l'esigenza di un mutamento radicale. La drastica trasformazione che ne deriva è il solo mezzo per lo sviluppo e l'adattamento del sistema nonché l'unico modo per evolvere verso nuove forme, più moderne e flessibili capaci di adattarsi a nuove realtà sempre più complesse.

## **1.2 La parabola evolutiva del New Public Management**

Alla fine degli anni '70 del novecento diversi paesi industrializzati furono duramente colpiti da profonde trasformazioni economiche e sociali.

Le spinte inflazionistiche degli anni '70, congiuntamente al rincaro delle materie prime, causarono un ristagno dell'economia che determinò il calo dell'importanza dell'industria, nonché l'impovertimento della popolazione ed il tramonto del Welfare State. Con la fine del Welfare State, periodo nel quale il settore pubblico aveva visto la sua maggiore espansione, fu difficile per lo stato mantenere gli stessi livelli di spesa pubblica con una pressione fiscale già elevata e non più incrementabile.

Ad aggravare il quadro si aggiunsero il percepito fallimento della burocrazia classica, il malcontento generato dall'impovertimento della popolazione e la necessità di competere con paesi emergenti sempre più competitivi.



In questo scenario catastrofico si rese necessario un ridimensionamento dell'apparato amministrativo non solo in termini quantitativi dei servizi erogati, ma anche qualitativi. Nacque così un movimento di riforma, un nuovo modello di gestione del settore pubblico che prese il nome di New Public Management<sup>5</sup>.

Il Paradigma del New Public Management (d'ora in avanti NPM), termine coniato da Christopher Hood e Louis Gunn nella metà degli anni '80, ma universalmente adottato dagli accademici solamente a partire dagli anni '90, come spiegò Grueing (1998) non fu sempre riconosciuto come un vero nuovo "paradigma" inteso come un rivolgimento della concezione della società e generato dall'accordo comune tra tutti i filoni disciplinari (Khun, 1970). Tuttavia è indubbio che tale corrente di pensiero adottata inizialmente da un primo gruppo di paesi tra i quali Australia, Gran Bretagna, Stati Uniti e Nuova Zelanda divenne ben presto un paradigma globale espandendosi non solo in tutti gli altri paesi sviluppati, ma anche in quelli in via di sviluppo (Mele, 2009; Pillitu, 2009).

Il NPM si propose secondo Osborne e Gaebler (1992) come un'unica visione comune a tutti i paesi per superare la crisi. Esso fu definito da alcuni autori come "la terza grande rivoluzione dell'economia moderna dopo quelle industriale e tecnologica" (Adinolfi, 2005).

Assumendo la forma di un grande progetto di riforma del settore pubblico, il NPM sancì il definitivo abbandono del modello burocratico weberiano, basato sull'agire razionale rispetto allo scopo, in favore di un processo di snellimento della Pubblica Amministrazione e di un ripensamento del rapporto tra pubblico e privato. L'obiettivo fu quello di garantire maggiore economicità, efficienza ed efficacia nella gestione dei servizi erogati dalla PA tramite il ricorso all'integrazione di metodi di gestione tipici del settore privato, più orientati alla performance, e all'applicazione di un approccio manageriale consapevole, riorientando l'intero processo di offerta dei servizi pubblici al cittadino (Gioisi, 2007; Troisi, 2015).

---

<sup>5</sup> Seppure il termine *New Public Management* sia stato poi universalmente adottato, non tutti gli esperti concordano con tale definizione.

Hughes sottolinea come tale approccio, soprattutto nelle fasi iniziali, sia stato nominato in svariati modi:

“managerialismo”, “paradigma post burocratico”, “pubblica amministrazione basata sul mercato”.

Tale processo di applicazione delle tecniche di management non deve intendersi come una pura e semplice traslazione di principi manageriali alle pubbliche amministrazioni, bensì deve essere visto come un tentativo concreto di migliorare i sistemi amministrativi pubblici (Borgonovi, 2004).

### **1.2.1 I Fattori che scatenarono la riforma**

Il Paradigma del NPM si sviluppò come risposta alla necessità di adattarsi ad un contesto mutato nel profondo dai cambiamenti in atto nel sistema produttivo, economico e sociale. Sarebbe infatti riduttivo attribuirne la causa solamente al tramonto del Welfare State, bensì fu una concatenazione di diversi fattori a determinare l'abbandono definitivo del modello burocratico che aveva dominato il sistema pubblico fino al 1970.

La Banca Mondiale, la quale fu una delle numerose istituzioni internazionali<sup>6</sup> che sostennero e contribuirono allo sviluppo e alla diffusione di tale corrente di pensiero (Troisi,2015), evidenziò ricollegandosi agli studi di Larbi (1999) i fattori che determinarono la nascita del paradigma del New Public Management: la fine del Welfare State, il fallimento della burocrazia, l' affermarsi di un corpo di teorie a sostegno della riforma, la politica Thatcheriana ed il relativo ripensamento del rapporto tra pubblico e privato in ottica di cooperazione), la progressiva globalizzazione e l'intensificarsi degli scambi internazionali, la diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione.

#### *La fine del Welfare state*

Alla fine degli anni '70 del novecento diversi paesi industrializzati furono duramente colpiti da profonde trasformazioni economiche e sociali.

Le spinte inflazionistiche degli anni '70, congiuntamente al rincaro delle materie prime, determinarono il ristagno dell'economia e l' interruzione del ciclo di sviluppo che si era avviato al termine della seconda guerra mondiale.

Lo Stato, che fino ad allora era intervenuto massicciamente in tutti gli ambiti più importanti della vita civile, quali sanità, istruzione, edilizia e produzione di beni e

---

<sup>6</sup> Tra le numerose istituzioni internazionali che sostennero e contribuirono allo sviluppo e alla diffusione delle pratiche del NPM ricordiamo OECD, IMD, World Economic Forum)

servizi, con la promessa di provvedere direttamente al soddisfacimento dei bisogni dei cittadini, non fu più in grado di mantenere tale promessa.

La crisi che ne emerse si delineò come una crisi fiscale, di efficacia e di qualità (Girotti, 2007).

La *crisi fiscale* fu scatenata sia dall'esigenza di coprire gli ingenti costi per l'espansione ed il mantenimento dello Stato del Benessere, sia dall'esigenza di soddisfare la domanda sempre crescente di beni e servizi da parte dei cittadini. Risultò tuttavia impossibile per lo Stato aumentare le risorse in entrata non potendo più incrementare la pressione fiscale, già elevata, gravante sulle teste dei cittadini. Ciò fu un fattore determinante per l'impennata del debito pubblico (Mele).

La *crisi di efficacia*, riferita alla capacità dello Stato di soddisfare aspettative e bisogni dei cittadini, si verificò come conseguenza del governo di una classe politica sempre più interessata alla conservazione dei propri privilegi e minata dal fiorire clientelismo e di corruzione. Ciò comportò una perdita di sfiducia notevole dei cittadini nei confronti delle istituzioni pubbliche (Tessitore, 2013).

La *crisi di equità* infine riguardò la mala redistribuzione delle risorse della pubblica amministrazione.

La Pubblica Amministrazione<sup>7</sup> fino a quel momento aveva dominato il modello di organizzazione sociale e politico, noto come Welfare State, e si era riservata il diritto di intervenire direttamente nelle dinamiche economiche mediante l'emanazione di leggi e regolamenti alla produzione diretta di beni e servizi sia individuali che collettivi (Panozzo, 2005). Essendo venute meno nel corso degli anni '70 le premesse socio-economiche e politico-istituzionali sulle quali fu costruito il modello di Welfare State, la Pubblica Amministrazione venne disinvestita del ruolo di istituzione governatrice e regolatrice non essendo più vista come legittimata ad intervenire con peso ed autorità negli aspetti della vita civile, economica e sociale del paese.

Emerse così la necessità di un ridimensionamento da un lato del raggio d'azione delle pubbliche amministrazioni, delle dimensioni stesse del governo dall'altro. Temi come down-sizing, contracting-out e privatizzazione emersero come metodi per controllare

---

<sup>7</sup> In questo periodo storico il termine di Pubblica Amministrazione coincide con la figura dello Stato.

efficacemente il deficit fiscale e per stimolare la riforma del settore pubblico (World Bank, 2003; Larbi, 1999).

### *Il fallimento della Burocrazia*

La spinta all'attuazione di una riforma radicale della Pubblica Amministrazione fu sicuramente data dal forte malcontento generato dalle debolezze e dalle inefficienze del modello Burocratico. La logica verticistica e gli schemi rigidi che avevano caratterizzato l'organizzazione burocratica non trovavano più spazio nel nuovo contesto: si ricercano nuove forme organizzative più flessibili.

Si assisté ad un progressivo stravolgimento della concezione del settore pubblico: la pubblica amministrazione divenne sinonimo di inefficienza, lentezza, spreco, rigidità, incapacità, corruzione (Osborne e Gaebler, 1992). Come ricorda Panozzo: “la burocrazia divenne sinonimo di tutto ciò che è male nell'organizzazione del settore pubblico” (Panozzo, 2005; Osborne e Gaebler, 1992).

Alla fine degli anni '80 si verificò il definitivo superamento dei canoni dell'organizzazione burocratica propri della teoria weberiana e il progressivo abbandono della concezione di stato come ente “super partes” favorendo invece la ricerca del recupero di un approccio sistemico allo studio delle organizzazioni (Gioisi, 2007).

### *Teorie a sostegno della riforma*

Il modello del New Public Management emerse sia in risposta ai cambiamenti che coinvolsero negli anni 70' del Novecento i paesi industrializzati, sia in risposta a sviluppi teorici.

Fra le teorie che contribuirono a generare un forte consenso per gli interventi di riforma del settore pubblico e a formulare le basi per lo sviluppo delle teorie del NPM possiamo annoverare la teoria Neo-classica, la Public Choice Theory e la Principal-Agent Theory (Mele, 2009).

La *Teoria Economica Neo-classica* contribuì allo sviluppo del paradigma sostenendo il primato dei mercati, i quali assicurano libertà di scelta, rispetto alla burocrazia basata sul potere coercitivo. Tale teoria sostiene inoltre la riduzione della sfera pubblica suggerendo la privatizzazione o semi-privatizzazione di settori molto

ampi dell'economia nazionale (Mele, 2009; Troisi, 2015).

La *Public Choice Theory* fornì un sostanziale contributo al processo di aziendalizzazione della Pubblica Amministrazione. I discepoli di tale teoria criticarono duramente il modello burocratico weberiano accusandolo di essere responsabile dell'inefficiente gestione delle risorse pubbliche. Il sistema di remunerazione del settore pubblico nel modello organizzativo weberiano non sarebbe orientato al miglioramento della performance e conseguentemente non fornirebbe ai burocrati gli incentivi necessari per il controllo dei costi. Ciò porterebbe inevitabilmente i burocrati a focalizzarsi solamente sull'erogazione dei servizi, tralasciando aspetti cruciali come la produttività e l'efficienza (World Bank, 2003; Larbi, 1999).

La soluzione, che prese spunto da tali critiche e fu successivamente integrata tra gli elementi cardine del NPM, fu quella di integrare nella Pubblica Amministrazione dei sistemi di performance management al fine di valutarne le attività in ottica di qualità ed efficienza (Hood, 1995).

La *Principal-Agent Theory*, inizialmente sviluppata nel settore privato, ha analizzato la possibilità di divergenza di obiettivi tra manager (principal) ed azionisti (agent). Seppur con qualche difficoltà, essendo la realtà del settore pubblico notevolmente più complessa di quella del settore privato, i discepoli di tale teoria cercarono di applicarla anche al settore Pubblico (Mele, 2009) suggerendo il ricorso a sistemi di incentivi come elemento riequilibrante.

Il ricorso ad un opportuno sistema di incentivi permetterebbe infatti di risolvere il problema principale-agente che si instaurerebbe tra Pubblica Amministrazione (principal) e i cittadini (agent) e/o qualsiasi altro portatore di interesse anche all'interno dell'organizzazione. In questo modo si riuscirebbe a riallineare gli interessi di tutti e di evitare di incorrere in comportamenti opportunistici e in conseguenti tentativi di soddisfazione dei propri bisogni (Cataldi, Tousijn, 2013).

### *Il ripensamento del rapporto tra pubblico e privato in ottica di cooperazione*

Nel 1979, il governo laburista inglese, stremato da una pesante crisi inflazionistica che gravava sul Regno Unito e sul resto dei paesi europei, elesse Margaret Thatcher a capo del partito conservatore la quale prese le distanze dalle idee di welfare state promosse fino ad allora dal suo partito e sposò la causa del monetarismo, delle privatizzazioni e

del ridimensionamento dello stato sociale (Crouch,2014).

L'obiettivo della politica promossa da Thatcher fu quello di un miglioramento della Pubblica Amministrazione dal punto di vista dei servizi erogati e delle politiche e del contenimento della spesa pubblica.

Con l'attuazione della riforma "Next Step", Margaret Thatcher sostituì la struttura gerarchica dell'organizzazione Weberiana con una struttura amministrativa decentrata. Da ciò ne seguirono maggiore autonomia delle unità decentrate, una conseguente responsabilizzazione dei soggetti operanti all'interno delle PA e l'enfaticizzazione del loro ruolo attivo, e fu incentivata l'efficienza introducendo un sistema retributivo direttamente proporzionale alla performance (Petrella, 2006; Gioisi, 2007).

L'anno successivo negli Stati Uniti fu eletto Ronald Reagan (1980) e proponendo il motto "una pubblica Amministrazione che costi meno e produca di più", slogan diventato il motto del movimento di riforma, attuò una profonda riduzione della pressione fiscale e di deregulation.

#### *Globalizzazione e aumento della pressione competitiva*

L'allargamento dei mercati e l'intensificarsi degli scambi conseguenti alla progressiva globalizzazione dell'economia mise la Pubblica Amministrazione di fronte a nuove sfide e a nuovi competitors. Emerse nuovamente il bisogno di una riorganizzazione della struttura pubblica e di introdurre culture e strumenti manageriali tipici del settore privato. Si cercò così di convertire i servizi pubblici in una serie di quasi mercati con lo specifico obiettivo di introdurre la competizione (Murphy, 2007).

#### *La diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione*

Parallelamente ai processi di globalizzazione si assistette allo sviluppo di tecnologie dell'informazione, le quali costituirono un fattore specifico del processo di ammodernamento della PA, e permisero l'instaurazione di un rapporto trasparente e condiviso con i cittadini (Preite, 2012).

Vennero introdotti nuovi strumenti informativi per permettere un maggiore controllo dei costi, ma soprattutto una maggiore trasparenza.

Si iniziò a delineare così un rinnovato rapporto tra strutture pubbliche e cittadini; venne plasmata l'idea di un cittadino-utente consapevole a cui la pubblica amministrazione

deve dare risposte in merito all' azione amministrativa.

Ma quali furono i risultati dell' introduzione del New Public Management?

### **1.2.2 Le trasformazioni innescate dal New Public Management**

L'innovativa ideologia di trattare il governo come se fosse un business, promossa dal paradigma del New Public Management, diede il via ad un processo di vera e propria reinvenzione della Pubblica Amministrazione ridefinendo radicalmente identità, ruolo e funzionamento di quest'ultima (Panozzo, 2005).

I principali effetti in cui si concretizzò la riforma della Pubblica amministrazione furono:

- *Il downsizing della Pubblica Amministrazione:* si concretò in processi di snellimento della struttura della PA mirate al contenimento delle dimensioni e del suo raggio d' azione al fine di contenere la spesa pubblica;
- *Decentramento amministrativo:* l'attuazione di politiche di decentramento amministrativo, promosse soprattutto nel governo Thatcher, permise una maggiore responsabilizzazione dei manager pubblici ed una maggiore efficacia;
- *La separazione dei ruoli tra attività di indirizzo e di gestione:* vennero distinti i ruoli e i compiti della classe politica da quelli dei manager pubblici;
- *Adozione di strumenti e culture manageriali:* l' adozione di un approccio manageriale consapevole in sostituzione di quello amministrativo tramite la ricerca di forme organizzative più flessibili (Scaletti, 2010).

### *Downsizing della pubblica amministrazione*

A seguito delle crescenti critiche mosse al governo in merito alle inefficienze della burocrazia e alla mediocrità dei servizi erogati dal settore pubblico, emerse la necessità di ridimensionare la Pubblica Amministrazione e di limitare il suo raggio d'intervento. Il NPM diede il via a processi di snellimento della struttura della PA mirati al contenimento delle sue dimensioni al fine di ridurre la spesa pubblica.

Essendo le risorse a disposizione della pubblica amministrazione per l'erogazione dei servizi non sufficienti a soddisfare le aspettative dei cittadini, si ricorse alla logica di esternalizzazione. Si decise di esternalizzare la maggioranza dei servizi che potenzialmente avrebbero potuto essere stati erogati dal settore privato, ma che in realtà venivano gestiti dal settore pubblico. Tale azione avvenne a volte in forma di contracting out, ossia appaltando l'erogazione del servizio a parti terze del settore privato/no-profit, seppur mantenendo il ruolo di responsabile e finanziatore (Musella e Santoro, 2012). Altre volte in forma di vera e propria privatizzazione.

### *Decentralizzazione*

Come già spiegato precedentemente uno dei primi promotori della politica della decentralizzazione fu il governo Thatcher, il quale con l'attuazione della riforma "Next Step" promosse l'abolizione della struttura gerarchica di stampo Weberiano in favore di una struttura amministrativa decentrata.

Il nuovo modello amministrativo che si delineò sulla base dei principi del NPM fu caratterizzato da una struttura decentrata in cui le funzioni statali sono delegate alle unità decentrate in un'ottica di sussidiarietà verticale<sup>8</sup>.

Tali strutture sono caratterizzate da una relativa autonomia decisionale la quale induce una conseguente responsabilizzazione dei soggetti operanti al loro interno che diventano responsabili della performance della loro unità.

L'efficienza delle unità venne incentivata spronando i manager pubblici con "performance-related pay" ossia un sistema retributivo direttamente proporzionale alla performance (Petrella, 2006; Gioisi, 2007).

---

<sup>8</sup> Per sussidiarietà verticale si intende la ripartizione delle funzioni tra diversi livelli di governo.



### *Separazione dei ruoli tra attività di indirizzo e di gestione*

Come conseguenza della crisi di legittimazione della classe politica emerse l'esigenza di allontanare la politica dalla gestione della "cosa pubblica". Con il NPM si tracciò una netta linea di demarcazione tra politica e amministrazione separando la classe politica, ossia soggetti legittimati ad intervenire negli aspetti di vita pubblica dal consenso, dai manager pubblici, ossia soggetti legittimati dalla competenza professionale.

Venne delineato un nuovo assetto della PA in cui la figura del politico venne investita del ruolo di "direttore strategico". La classe politica fu incaricata di individuare i problemi della collettività e di fronteggiarli stabilendo le linee strategiche del "cosa fare" definendo di obiettivi e la ripartendo le di risorse (Azzone e Dente, 1999; Panozzo, 2005).

Ai manager pubblici invece spettò il compito di garantire efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa mediante un ponderato e responsabile utilizzo delle risorse a loro disposizione (Panozzo, 2005).

### *Adozione di strumenti e culture manageriali*

Nel tentativo di adottare le logiche delle imprese private, il NPM promosse una politica rivoluzionaria sotto il punto di vista del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino. Il NPM infatti, sullo stampo del mondo delle imprese private, paragonò il rapporto tra PA e cittadino a quello tra azienda e cliente e cercò, proprio come nel settore privato, di soddisfare le esigenze del proprio mercato di riferimento, che nel caso del settore pubblico è rappresentato dai cittadini (De Magistris, 2004).

Con il NPM si assistette alla riformulazione sia del ruolo del cittadino, sia del rapporto tra quest'ultimo e l'ente pubblico.

Crebbe la consapevolezza del ruolo del cittadino il quale non fu più percepito come utente passivo ma come consumatore attivo dei servizi erogati dalla pubblica amministrazione (Troisi, 2015). Il cittadino in quanto portatore di bisogni diviene una risorsa per la PA e progressivamente viene dato un peso maggiore alle istanze provenienti da esso (Preite, 2012).

Crebbe la consapevolezza della necessità di maggiore trasparenza per permettere al cittadino una completa accessibilità.

Infine per aumentare produttività e rendimento delle amministrazioni pubbliche furono

applicate numerose tecniche manageriali tipiche del settore privato quali il Management by Objectives, la razionalità economica, nonché l'adozione di parametri ed indicatori per la valutazione delle performance e dei risultati.

### **1.2.3 Le principali critiche al NPM**

Lo sviluppo del paradigma del New Public Management ha sicuramente permesso di gettare le basi per lo sviluppo di forme più avanzate di modelli di governance. Tuttavia ciò non bastò a rendere tale paradigma esente da accese critiche riguardo agli effetti della sua implementazione che risultarono ben lontani dall'essere all'altezza delle aspettative.

Le principali critiche che furono mosse al NPM riguardarono in primo luogo l'eccessiva vicinanza del modello al mondo delle imprese private. A tale proposito Meneguzzo (1997, p.588) afferma che un grande limite del NPM fu quello di essere “troppo vicino al mondo delle imprese private e considerato scarsamente critico, meccanicistico”.

Nel tentativo di trasferire le logiche del management al settore privato il NPM tralascerebbe di considerare l'esistenza di differenze di funzionamento tra settore pubblico e privato. Si rivela dunque incapace di considerare le specificità e le finalità gestionali e decisionali delle amministrazioni pubbliche (Hood, 1991).

In secondo luogo pesanti critiche furono mosse da autori del calibro di Osborne sul fatto che il paradigma del NPM non considererebbe l'aspetto cruciale del rapporto partecipativo alla gestione. Il NPM infatti considera il processo di erogazione dei servizi pubblici come un processo intra-organizzativo che coinvolge unicamente i professionisti del settore pubblico, mentre i cittadini assumono unicamente il ruolo passivo di user nel processo di erogazione del servizio. I cittadini infatti non vengono visti come una risorsa ma piuttosto come semplici “clienti”. Osborne suggerisce un nuovo approccio allo studio dell'erogazione dei servizi mettendo in luce la sua natura iter-organizzativa ed interattiva, ed una conseguente rivalutazione del ruolo del cittadino in un'ottica di partecipazione ai processi di co-produzione (Osborne, 2015).

Infine un'ultima grande carenza identificata nel filone teorico del NPM da Osborne, la quale verrà approfondita in seguito nel capitolo terzo, è quella di applicare

allo studio e all'analisi dell'erogazione dei servizi una logica manifatturiera derivante dal settore privato. Osborne suggerisce che l'erogazione dei servizi dovrebbe essere guidata non da una logica product-oriented, bensì da una logica service-oriented (Osborne, 2013).

### **Cap 1.3 Il paradigma della New Public Governance**

La New Public Governance sviluppata a partire dalla seconda metà degli anni '90 si configurò come un nuovo approccio allo studio dell'economia delle amministrazioni pubbliche (Pillitu, 2009).

Essa non va intesa però come un nuovo paradigma venuto in sostituzione del precedente New Public Management, né tanto meno come un tentativo di distruggere e sfatare le teorie ed i principi promossi da quest'ultimo. La Public Governance infatti non diparte totalmente dai concetti del NPM, bensì li integra, li arricchisce e li completa nel tentativo di superarne limiti riscontrati.

Sotto questa prospettiva il New Public Management può essere visto come una fase transitoria nel processo evolutivo dei modelli di PA configurandosi come anello di congiunzione tra il modello tradizionale della PA e la New Public Governance (Osborne, 2006).

Con l'introduzione della New Public Governance si assiste al progressivo passaggio da una logica di *government* ad una di *governance*.

Prima di illustrare le differenze esistenti tra questi due concetti è necessario fare una precisazione sul termine di *governance*.

Come evidenziano molti autori a seguito dello sviluppo delle teorie sulla New Public Governance, d'ora in poi NPG, si assiste ad una riformulazione del concetto di *governance*. Secondo Stoker (1998, p.1), l'uso tradizionale della parola *governance*, nonché la sua definizione nel dizionario, ne faceva coincidere il significato con quella di *governo* (in inglese *government*), rendendo così queste due parole dei veri e propri sinonimi.

A partire dagli anni '90 con il progressivo affermarsi delle teorie della NPG avvenne una trasformazione del significato di questi due termini: la parola *government* venne

associata al concetto di un' amministrazione dirigista governata da una forma di potere di stampo coercitivo; il termine *governance* invece andò a rappresentare un' amministrazione aperta verso l'esterno e promotrice delle relazioni fra i soggetti coinvolti nei processi di governo (Troisi, 2015).

Una volta chiarito il significato del termine si può affermare che, con l'introduzione della New Public Governance, si verificò il superamento del concetto di *government*.

A tale proposito Borgonovi (2002, p.40) scrisse: “ l'esercizio delle funzioni e dei poteri dell'amministrazione pubblica può concretamente attuarsi secondo due logiche e due modalità definite rispettivamente [...]”:

-di *government*: ossia l'esercizio del potere formale composto da regole e procedimenti derivanti dal sistema istituzionale formale;

-di *governance*: ossia l'esercizio del potere formale e/o informale in modo da rispondere alle esigenze di tutti i portatori d'interesse, creare consenso attorno alle scelte della PA e migliorarne la performance (Hinna, 2009; de Magistris, 2004 ).

Il paradigma della NPG prende avvio dall'assunto secondo cui l'obbiettivo delle aziende pubbliche non si limiterebbe alla ricerca di produrre ed erogare efficientemente i servizi pubblici, nè al tentativo ottenere una minimizzazione dei costi congiuntamente alla massimizzazione dei ricavi. La vera missione della Pubblica Amministrazione coinciderebbe con l'adozione di meccanismi di *accountability*, intesa come partecipazione responsabile, tra Stato e comunità di riferimento.

Ecco allora che la NPG si focalizza sui rapporti inter-organizzativi delle relazioni, sull'efficacia e sui risultati (Osborne, 2006).

La prima grande innovazione introdotta dalla New Public Governance fu quella di promuovere la ricerca di una crescente apertura dell'ente pubblico verso l'ambiente esterno mirando ad una progressiva inclusione degli stakeholders<sup>9</sup> (Sancino, 2010). Il paradigma della NPG diede il via ad un processo di ammodernamento della PA segnato dall'abbandono del focus sulla prospettiva intra-organizzativa, limitata al

---

<sup>9</sup> Il termine “stakeholder” nel contesto del settore privato, ma applicato in questo caso al settore pubblico, indica tutti i soggetti, individui o organizzazioni, attivamente coinvolti in un' iniziativa economica, il cui interesse è influenzato dal risultato o dall' andamento dell' iniziativa e la cui azione a sua volta influenza le fasi o il completamento di un progetto o il destino di un' organizzazione.

management interno, a favore di quella inter-organizzativa orientata verso l'ambiente esterno che si delinea come una fitta trama di attori sociali, politici ed economici (Adinolfi, 2005; Troisi, 2015).

In questo senso assistiamo ad un cambio radicale della mission della Pubblica Amministrazione. Se infatti con il NPM l'obiettivo della Pubblica amministrazione era quello di attuare una gestione economica degli input e la fornitura di servizi per ottenere il soddisfacimento dei bisogni del "cliente", con la NPG si assiste ad uno shift degli obiettivi verso l'esterno, i quali vanno a coincidere con l'ottenimento di soluzioni partecipate grazie al diretto coinvolgimento di tutti i portatori d'interesse esterni alla PA.

La NPG si caratterizza dunque come una teoria che vede l'esistenza di un network di portatori d'interesse eterogenei, una pluralità di attori interdipendenti i quali contribuiscono al processo di erogazione del servizio pubblico mediante la loro azione congiunta (Osborne, 2006).

Il paradigma propone una nuova logica di coinvolgimento dei vari stakeholders e un rinnovato interesse verso la collaborazione modificando radicalmente la concezione del rapporto tra ente pubblico e comunità.

In una recente pubblicazione John Wanna (2009) scrisse:

*"Collaboration means joint working or working in conjunction with others. It implies actors – individuals, groups or organizations – cooperating in some endeavour. The participants are "co-labouring" with others on terms and conditions that, as we know, can vary enormously (2009, p.3). E esso continua affermando: "By the turn of the century, governments were becoming interested in higher levels of collaboration – especially in vertical and horizontal collaboration, in whole of government integration, joint solutions and in various active partnerships. Governments began to redefine themselves as "facilitators" engaged in "value chains" and working through markets rather than autarkic "doers" who owned, operated and produced everything themselves. They realized and accepted they were dependent on a host of other actors in order to deliver effective outcomes" (Wanna 2009, p. 6).*

In tal senso emerge un'innovativa attenzione da parte della Pubblica Amministrazione

per la ricerca di nuove forme di coordinamento e collaborazione tra pubblico e privato. Il coordinamento tra gli attori sociali coinvolti avviene sia sul piano orizzontale che su quello verticale mediante un processo di redistribuzione del potere decisionale nello specifico tentativo di raggiungere grazie a sforzi congiunti obiettivi condivisi.

Avviene così una riformulazione del ruolo dell'attore pubblico che ha il compito di gestire e coordinare le relazioni del sistema reticolare creatosi. Alla figura di una PA "dirigista" si sostituisce quella di una PA "facilitatrice" che segna il passaggio da una forma di "Stato Gestore" tipico del periodo corrispondente al NPM ad una forma di stato "regolatore".

Infine, con l'introduzione della New Public Governance si assiste alla rivalutazione del ruolo del cittadino da parte dell'amministrazione pubblica.

Il cittadino viene identificato come stakeholder, facente parte del complesso network dei portatori di interesse che la PA deve cercare di coinvolgere. Esso non è più visto in qualità di semplice cliente/utente dei servizi erogati dalla PA, ma come stakeholder capace di apportare del valore aggiunto all'amministrazione.

Con il NPG il cittadino viene legittimato alla partecipazione assumendo i connotati di una vera e propria "risorsa" fonte di informazioni, prospettive e potenziali soluzioni. Vengono così gettate le basi teoriche per argomenti quali la "citizen involvement" e la co-creazione che verranno trattati nei capitoli successivi.

In questo quadro l'autorità pubblica ha il compito di promuovere la partecipazione dei vari portatori d'interesse, di valorizzare le azioni dei cittadini, spronarne lo sviluppo e sostenerle con tutti i mezzi a disposizione (anche finanziari), al fine di incrementare la coesione sociale, intesa non solo come mezzo, ma anche come fine dell'agire collettivo (Millon-Delsol, 2003).

## **Cap 2 L'evoluzione del concetto di servizio e l'approccio alla Service Dominant Logic**

In questo capitolo si illustrerà la traiettoria evolutiva delle teorie sui servizi che hanno portato all'emersione della Service Dominant Logic. Si procederà analizzando dapprima l'evoluzione del concetto di servizio ed il progressivo abbandono della Product Dominant Logic, si proseguirà poi con la descrizione del modello emergente della Service Dominant Logic e delle 10 foundational premises alla base di essa, nonché il "sistema di servizi" quale assetto organizzativo più idoneo a raccogliere la co-creazione di valore. Infine si proporrà una rilettura della pubblica amministrazione in ottica service-dominant.

Nel nuovo millennio i mutamenti avvenuti all'interno del contesto economico-sociale hanno portato, come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, al progressivo affermarsi del concetto di network e hanno messo in luce la centralità delle relazioni tra gli attori all'interno dei sistemi pubblici reticolari.

La spinta della Pubblica Amministrazione verso l'adozione di un approccio collaborativo nei confronti dei cittadini, mediante il ricorso ad una logica di rete per la creazione di valore pubblico, ha evidenziato la necessità di rivalutare il concetto di "servizio" inducendo così anche la letteratura dei servizi a riconsiderare i paradigmi fino a quel momento considerati dominanti (Troisi, 2015).

All'interno del settore pubblico infatti, risulta fondamentale la funzione esercitata dai servizi, i quali si configurano come risorse economiche che permettono di valorizzare le relazioni tra gli attori del network e di creare valore.

Emerge dunque la necessità di rivalutare il servizio pubblico, osservandolo non più sotto una prospettiva manifatturiera, ma adottando una logica nuova. Lo scopo, infatti, è quello di indirizzare il decisore pubblico verso una più efficiente possibile erogazione dei servizi, in modo da soddisfare le necessità dei cittadini i quali risultano attori fondamentali della complessa rete di fornitura dei servizi (Troisi, 2015).

Nasce così il concetto di Service-Dominant Logic (SDL), secondo cui i servizi sono centrali nell'offerta delle imprese, soprattutto nel caso del settore pubblico, e diventano più importanti dei beni stessi per la creazione del valore (Vargo e Lush, 2004).

La corrente di ricerca nota come SDL trae le sue origini dagli studi di Vargo e Lush, ma l'input per lo sviluppo della suddetta teoria fu dato dalle varie metamorfosi subite dal marketing contemporaneo il quale rivoluzionò il concetto di servizio abbandonando la logica product-oriented che aveva dominato lo scenario pubblico e privato fino agli anni '80 ed introducendo il concetto di Service Research, dalla quale si origina poi la SDL.

Si è ritenuto dunque necessario proporre brevemente una ricapitolazione della traiettoria evolutiva del marketing che ha influenzato la nascita della Service Dominant Logic.

## **2.1 Dalla Good Dominant Logic alla Service era**

Così com'è avvenuto per i modelli organizzativi della Pubblica Amministrazione, i quali sono andati progressivamente modificandosi nel tempo in risposta ai cambiamenti in atto nello scenario globale, anche le teorie economiche e quelle di marketing hanno subito degli adattamenti e delle rivisitazioni durante le varie ere economiche che la società ha attraversato.

In particolar modo i cambiamenti economici, sociali ed informativi avvenuti nel secolo scorso che hanno portato all'emersione dell'iper-competitivo e turbolento mercato odierno, hanno scatenato una progressiva ma profonda trasformazione delle logiche di business, delle relazioni tra mercato ed organizzazioni e del consumatore stesso.

Emerge così una nuova era, quella dei servizi, quale risultante di una lenta transazione culturale che ha visto l'affermarsi della dematerializzazione dei contenuti e di una ritrovata centralità del servizio come mezzo per la creazione di valore.

Ma la service era non è esplosa all'improvviso: si possono tracciare quattro tappe evolutive che hanno interessato le teorie economiche ed i concetti di marketing durante le quali la dicotomia tra prodotti e servizi ha perso via via significato.

La prima fase, la quale si estese nell'arco temporale dal 1890 al dopoguerra circa, idealmente fu caratterizzata da una netta prevalenza del bene fisico sul servizio. Le ragioni di tale orientamento alla produzione sono rintracciabili nel periodo storico, il quale si accavalla con la fine della rivoluzione industriale. Tale periodo, definito



dalla letteratura “era neoclassica”, fu caratterizzato dall’esistenza di un ampio mercato potenziale, che la scarsa offerta non poteva soddisfare.

La netta prevalenza della domanda sull’offerta indusse le aziende a ricercare di ottenere economie di scala introducendo processi e prodotti standardizzati al fine di ottenere una riduzione dei costi pur mantenendo i volumi di produzione elevati.

Il consumatore di quest’epoca assumeva i tratti di un consumatore prevalentemente passivo, spinto all’acquisto da un bisogno razionale di soddisfazione dei propri bisogni innati e da necessità reali.

L’attenzione delle aziende si concentrava sul prodotto e sulla sua commercializzazione, in un’ottica di Good-Dominant Logic, mentre il servizio veniva considerato come una semplice attività consumata nello stesso momento della produzione (Say, 1821) in una prospettiva di subordinazione rispetto al prodotto (Troisi, 2015).

Nonostante questa accentuata dicotomia tra prodotti e servizi che caratterizzò questa fase storica già attorno agli anni ’60 del XIX secolo iniziò a prendere vita una nuova visione del servizio, soprattutto sulla spinta degli studi dell’economista politico Bastiat (1860), secondo il quale il valore risiederebbe nel servizio e non nei beni, ossia nel risultato del tentativo di soddisfacimento dei bisogni del target di riferimento. Ad esso inoltre possiamo attribuire l’affermazione che tutt’ora costituisce una delle Foundation Premises della service Dominant Logic: “ I servizi sono scambiati per altri servizi” (Bastiat, 1848, p.162). Ricorrendo a tale affermazione lo studioso francese gettò le basi per la formulazione della teoria dei servizi affermando che, essendo i servizi alla base di qualsiasi scambio economico, non esisterebbe una contrapposizione tra servizi e beni, né una subordinazione dei primi agli ultimi (Troisi, 2015).

Con l’avvio della seconda fase, la quale si estese a cavallo tra gli anni ’50 e ’60 del novecento e fu caratterizzata dal boom economico, si assisté a un repentino shift dell’orientamento aziendale dalla produzione alla vendita.

L’allargamento geografico del mercato, combinato all’aumento della competizione che indusse il superamento della domanda da parte dell’offerta, innescò una fase di sovrapproduzione strutturale nella quale il mercato, ormai saturo, non fu più in grado di assorbire da solo gli elevati volumi di produzione (Troisi, 2015).

Si diffuse la consapevolezza della necessità di adottare strategie di marketing non

più passive, com'erano state fino a questo momento, bensì di adottare una tipologia di marketing operativo al fine di sedurre una nuova tipologia di consumatori caratterizzati dalla tendenza naturale a resistere all'acquisto dei prodotti non essenziali. Essi necessitano di essere informati e convinti dei vantaggi del prodotto (Lambin, 2012).

Prese il via una fase di "Hard-sell Orientation" in cui l'obiettivo primario delle aziende fu quello di persuadere il potenziale cliente a comprare beni e servizi, servendosi della pubblicità, della vendita diretta o di altri mezzi (Lambin, 2012).

Tuttavia bisogna tenere in considerazione che in questa fase l'orientamento rimane incentrato sulla vendita e il consumatore figura solamente come da tramite dal momento che la soddisfazione dei suoi bisogni è puramente finalizzata alla vendita del surplus produttivo rimasto inevaso (Troisi, 2015).

In questo quadro la nuova visione del servizio proposta da Bastiat prese vita, e le sue teorie furono rafforzate dall'adesione di studiosi quali Penrose (1959, pp. 24-25) e Kotler (1977, p.8) i quali affermarono rispettivamente che " non sono le risorse in sé a costituire gli input del processo produttivo, ma i servizi che le risorse possono rilasciare" e ancora "l'importanza dei prodotti non giace tanto nel possederli, quanto nell'ottenere i servizi che essi portano con sé".

Si iniziò ad attribuire un valore al servizio stesso il quale diviene elemento fondamentale alla base delle transazioni economiche.

Durante la terza fase, che interessò gli anni fino al 1985, sulla spinta di un mercato ormai maturo e di una progressiva saturazione della domanda le imprese iniziarono ad attribuire un nuovo ruolo al marketing che da mero strumento operativo fu integrato a monte come vero e proprio strumento strategico.

In questa fase di orientamento al marketing l'obiettivo delle aziende diventò quello di analizzare i bisogni del mercato al fine di produrre solamente ciò che si è in grado di vendere. Esse iniziarono ad analizzare i bisogni dei consumatori, sempre più attivi, nel tentativo di individuare le funzioni e le caratteristiche richieste ai prodotti per poter così emergere sulla concorrenza.

Il consumatore venne rivalutato: fu abbandonata l'idea di un consumatore omogeneo, che acquista sulla base di bisogni fisiologici, e fu sostituita con una nuova visione che vede il consumatore sempre più esigente, alla ricerca di un prodotto che rispecchi le sue peculiarità.

A fronte dell'eterogeneità di una domanda sempre più imprevedibile iniziò a prendere forma la consapevolezza della necessità da parte delle aziende di acquisire un vantaggio competitivo sulla base delle risorse distintive da esse possedute. Tale assunto originò un corpo di teoria che prese il nome di *Resource-based View* secondo la quale sarebbero le competenze interne all'azienda e non i prodotti a permettere all'azienda stessa di differenziarsi e ottenere un vantaggio competitivo nel lungo periodo.

La nuova attenzione nei confronti cliente e del rapporto che l'azienda necessariamente deve instaurare con esso al fine di intercettarne la domanda sempre più diversificata creò una nuova visione del servizio non più subordinato al prodotto, ma addirittura incorporato in esso.

A tale proposito Grönroos (2009, p.58) affermò che il servizio è

*“ un processo consistente in una serie di attività di natura più o meno tangibile che normalmente, ma non necessariamente, hanno luogo nella interazione tra cliente e impiegato e/o risorse fisiche o prodotti e/o sistemi del fornitore del servizio, che vengono fornite come soluzioni a problemi del cliente. Gli acquirenti non comprano beni o servizi ma offerte che rilasciano servizi che creano valore”.*

Come evidenzia Troisi (2015, p.51), Grönroos trasse tre essenziali conclusioni in merito alla product-dominant logic: in primo luogo che un'eccessiva concentrazione sui beni sposterebbe l'attenzione dall'elemento più importante per i consumatori, ovvero il processo di creazione del valore.

In secondo luogo, egli attribuisce ai prodotti un nuovo ruolo, ossia quello di piattaforma per i servizi. Infine constatò che i beni sono sempre accompagnati da altre risorse e sono essi stessi soltanto una risorsa tra le altre che supportano i consumatori nei processi di co-creazione.

Con la quarta ed ultima fase, la quale prese avvio dal 1985, si assisté al definitivo ricorso a sistemi di creazione del valore spostando l'orientamento dal cliente al mercato inteso come quel complesso network di attori quali clienti, concorrenti, distributori, prescrittori e altre persone interessate.

In questo scenario il consumatore si profila come un consumatore attento alla soddisfazione non solo dei suoi bisogni ma soprattutto dei suoi desideri, attivo nel

processo di consumo, informato e consapevole delle alternative che il mercato propone, e partecipa alla creazione di prodotti e servizi. Vi è una metamorfosi da consumer a “*prosumer*” (Toffler,1980, p.342).

Nasce una nuova concezione di economia come network di attività e attori interconnessi tra loro i quali, mediante l’interazione tra competenze interne ed esterne alle organizzazioni, danno vita a processi co-creazione di valore.

L’attenzione delle organizzazioni si distacca definitivamente dal prodotto e si orienta esclusivamente al processo di creazione di valore.

E’ proprio a fronte di questa nuova consapevolezza che prende vita la Service Dominant Logic e una nuova concezione del servizio che assume il ruolo di risorsa centrale nell’offerta delle imprese diventando più importante dei beni stessi per la creazione del valore (Vargo e Lush, 2004).

Tabella 2.1: L'evoluzione del concetto di servizio.

<b>Fase</b>	<b>Orientamento</b>	<b>Definizione di servizio</b>	<b>Fase della service research</b>	<b>Visione del consumatore</b>
<b>1890-1930</b> <b>Fase neoclassica</b>	Orientamento alla produzione	Il servizio come una semplice attività consumata nello stesso momento della produzione (Say, 1821) in una prospettiva di subordinazione rispetto al prodotto.	Separazione concettuale tra beni e servizi, in un'ottica di subordinazione dei servizi ai beni.	Consumatore passivo, spinto all'acquisto da bisogni razionali, innati e necessità reali.
<b>1930-1960</b> <b>Fase di Hard Sell orientation</b>	Orientamento alla vendita	Servizio come elemento fondamentale alla base delle transazioni economiche. "l'importanza dei prodotti non giace tanto nel possederli, quanto nell'ottenere i servizi che essi portano con	Emergono i primi segnali di declino del modello manifatturiero in favore di una logica service oriented.	Consumatore più consapevole, caratterizzato dalla tendenza all'acquisto di prodotti non essenziali.

		sé”.		
<b>1960-1985</b>	Orientamento al cliente	Il servizio è incorporato nel prodotto.	Il prodotto è una piattaforma per i servizi. Si elimina la contrapposizione tra beni e servizi.	Consumatore è eterogeneo ed esigente e ricerca un prodotto che rispecchi le proprie peculiarità.
<b>1985 in poi Service era</b>	Orientamento al valore	Servizio come risorsa centrale nell’offerta delle imprese. E’ il servizio stesso a rappresentare ed accrescere il valore del prodotto, non vice versa.	Approdo alla Service-dominant logic	Da consumer a Prosumer: consumatore attento alla soddisfazione dei suoi bisogni ma soprattutto dei suoi desideri, attivo nel processo di consumo, informato e consapevole delle alternative che il mercato propone, e partecipa alla creazione di prodotti e servizi

Fonte: elaborazione propria.

## 2.2 La Service Dominant Logic

Con la formulazione dei principi e delle foundation premises della SDL nonché con l'accettazione di tale corpo di teoria si assisté al definitivo abbandono della Good Dominant Logic.

La principale differenza fra questi due orientamenti risiede nella logica in cui il valore viene creato.

La Good- Dominant Logic identifica nei beni materiali l'elemento chiave per la creazione di valore. Essa, ponendo l'accento sulla netta distinzione tra beni e servizi in un'ottica di subordinazione dei secondi ai primi, connota il valore come "valore di scambio" creato durante la fase di progettazione e produzione del bene unicamente dal produttore e determinato in estrema sintesi dalle caratteristiche fisiche del prodotto.

La SDL invece sposta l'attenzione sul servizio, inteso come l'applicazione di competenze da parte di un'entità a beneficio di un'altra (Vargo e Lush, 2008), nel quale la componente umana si configura come chiave per la creazione del valore. Il valore non è più inteso come valore generato dallo scambio economico, bensì viene generato in modo collaborativo attraverso il mutuo scambio di risorse e conoscenze messe a disposizione dai vari attori del network nel momento della fruizione del servizio. Il valore dunque si co-crea nel momento dell'interazione tra competenze, risorse e skills di produttori e stakeholders assumendo la dimensione di "valore d'uso".

Sulla base di queste premesse, Vargo e Lush diedero vita ad un nuova corrente di pensiero che prese il nome di Service Dominant Logic, la quale fu sintetizzata efficacemente dagli autori in dieci "*Foundational premises*" presentate per la prima volta nel 2004 nell' articolo "Evolving to a new logic for marketing" e successivamente integrate e modificate parzialmente nel 2008 in "Service-Dominant Logic: continuing the evolution".

Al fine di comprendere appieno il modello da loro creato si è ritenuto necessario illustrarle.

Per finalità esplicative nella Tabella 1 verranno elencate le prime cinque Foundational premises, le quali si riferiscono alla definizione di servizio.

La seconda metà verrà esposta successivamente nella Tabella 2 dal momento che si fa riferimento al concetto di creazione di valore.

Tabella 2.2: *Le prime cinque foundational premises*

<b>Foundational premise</b>	<b>Concetto</b>
1. <i>Il servizio è la base fondamentale di ogni scambio</i>	“ Service are exchanged for service” (skills for skills)
2. <i>Gli scambi indiretti mascherano la base fondamentale dello scambio</i>	I prodotti fanno da tramite ai servizi
3. <i>I prodotti sono piattaforme di distribuzione per la fornitura di servizi</i>	La conoscenza e le capacità specializzate possono essere trasferite sia direttamente, tramite l’educazione o l’interazione, o indirettamente incorporandole negli oggetti.  I prodotti tangibili devono essere visti come mezzi che incorporano la conoscenza e le capacità.
4. <i>La conoscenza è la fonte fondamentale del vantaggio competitivo</i>	La conoscenza (risorsa operant) rappresenta il fattore critico non solo del successo, ma anche di generazione del valore.
5. <i>Tutte le economie sono economie di servizio</i>	Il servizio e le altre risorse operant hanno sempre costituito l’essenza dell’attività economica.

Fonte: Adattamento e traduzione da Vargo S.L., Lush R.F. , “Service Dominant Logic: Continuing the Evolution”, Journal of the Academy of Marketing Science, vol. 36, n.1, 2008.pp 1-10.

Nella prima foundational premise leggiamo quello che tutt’ora rappresenta il manifesto della SDL: *Il servizio è la base fondamentale di ogni scambio*.

Il concetto di servizio viene descritto da Vargo e Lush (2008, p.6) come *“l’applicazione di competenze specializzate (conoscenza e skills) attraverso azioni, processi, e performance a beneficio di un’altra entità o dell’entità stessa”*.



Con tale definizione i due studiosi introducono un'innovativa visione dello scambio che si discosta radicalmente dalla concezione tradizionale del prodotto tangibile alla base del processo di scambio. Per i due autori sarebbe invece il servizio, inteso come applicazione di conoscenza e capacità specializzate la fondamentale unità alla base del processo di scambio.

In tale processo la componente umana si configura come chiave per la creazione del valore, il quale viene generato in modo collaborativo attraverso la reciproca condivisione di risorse e conoscenze messe a disposizione dai vari attori del network.

Nella seconda foundational premise si legge: “ *gli scambi indiretti mascherano la base fondamentale dello scambio*”.

Tale affermazione si configura come una diretta conseguenza della prima premessa in cui i servizi sono scambiati per altri servizi.

Denaro, beni, imprese o qualsiasi altro bene tangibile in cui il servizio viene incorporato fungono da mero veicolo di scambio in quanto è il servizio stesso a rappresentare ed accrescere il valore del prodotto, non vice versa.

Con questa constatazione si annienta la visione tradizionale che considerava il servizio come subordinato al bene. Il servizio assume nella Service Dominant Logic il ruolo di risorsa centrale nell'offerta delle imprese diventando più importante dei beni stessi per la creazione del valore.

Anche la terza foundational premise si ricollega a quella precedente; ricorrendo alla constatazione “*I prodotti sono piattaforme di distribuzione per la fornitura di servizi*” si sottolinea che, nonostante i prodotti non siano più l'elemento cardine all'interno del processo di scambio, essi permettono un più agevole condivisione di competenze. La conoscenza e le capacità specializzate possono essere trasferite sia direttamente, tramite l'educazione o l'interazione, o indirettamente incorporandole negli oggetti. I prodotti tangibili si configurano dunque come mezzi che incorporano la conoscenza e le capacità.

La quarta foundational premise afferma che “*La conoscenza è la fonte fondamentale del vantaggio competitivo*”.

Ricorrendo a tale constatazione gli autori attuano una netta distinzione fra quelle che sono le risorse *operand* e *operant*.

Le *risorse operand* sono risorse fisiche, tipicamente statiche e tangibili, le quali richiedono un processo di manipolazione per assumere valore. Esse devono essere integrate con risorse intangibili al fine di diventare fruibili.

Le *risorse operant* invece sono risorse dinamiche e intangibili tipicamente umane, organizzative e relazionali quali conoscenze, competenze, abilità, informazioni e relazioni che accrescono il valore delle prime.

Sarebbero proprio le risorse operant a rappresentare il fattore critico non solo del successo per l'organizzazione, ma anche per il processo di generazione del valore.

Infine l'ultima foundational premise riguardante i servizi, affermando che “ *Tutte le economie sono economie di servizio* ” i due autori intendono sostenere che il servizio e le altre risorse operant hanno sempre costituito l'essenza dell'attività economica.

### 2.2.1 La Co-creazione di valore in ottica Service Dominant Logic

Con la formulazione delle ultime cinque foundational premises Vargo e Lush proposero una prima definizione di co-creazione di valore.

Tabella 2.3: *Le ultime cinque foundational premises*

Foundational premise	Concetto
6. Il consumatore è sempre un Co-creatore di valore	Il consumatore è coinvolto nel processo di creazione del valore
7. L'impresa può creare solamente proposte di valore	Mentre l'impresa può solamente offrire proposte di valore, al consumatore spetta il ruolo di determinare il valore e di parteciparvi attivamente impegnandosi nel processo di co-creazione
8. La visione incentrata sul servizio è relazionale e orientata al consumatore	La componente umana si configura come chiave per la creazione del valore. Interattività, integrazione, personalizzazione e coproduzione rappresentano i tratti caratterizzanti di una visione incentrata sul servizio e il suo relativo focus sul consumatore e sulla relazione.
9. Tutti gli attori sociali ed economici permettono l'integrazione di risorse	La creazione di valore avviene attraverso l'integrazione di risorse di vari attori facenti parte di complessi network. <u>Le organizzazioni integrano e trasformano le competenze specializzate in servizi complessi richiesti dal mercato</u>
10. Il valore è sempre unicamente e fenomenologicamente determinato dal beneficiario	Value in-context

Fonte: Adattamento e traduzione da Vargo S.L., Lush R.F. , "Service Dominant Logic: Continuing the Evolution", *Journal of the Academy of Marketing Science*, vol. 36, n.1, 2008.pp 1-10.

Con la sesta e la settima foundational premises Vargo e Lush sanciscono il definitivo abbandono della Good Dominant Logic in favore di una nuova logica all'interno della quale il cittadino acquisisce un nuovo ruolo: *“Il consumatore è sempre un Co-creatore di valore”*.

Definendo il valore come il risultato di un'azione congiunta che presuppone l'interazione tra le parti la SDL sostituisce la visione tradizionale della GDL. La generazione del valore non è più di esclusiva competenza dell'azienda bensì all'impresa spetta solamente il compito di formulare proposte di valore, mentre il consumatore viene incaricato di determinarne il valore attraverso una partecipazione attiva.

*“La visione incentrata sul servizio è relazionale e orientata al consumatore”*. L'ottavo fondamento evidenzia una rivalutazione del consumatore in ottica di risorsa competitiva da valorizzare. Il coinvolgimento del consumatore nelle fasi di progettazione e produzione permetterebbe una più efficiente ed efficace erogazione del servizio, nonché l'acquisizione di un vantaggio competitivo duraturo. La componente umana si configura come chiave per la creazione del valore.

A concorrere alla co-creazione di valore non vi sono solamente le aziende e i consumatori bensì *“Tutti gli attori sociali ed economici permettono l'integrazione di risorse”*(FP9).

Il valore viene generato in modo collaborativo attraverso il mutuo scambio di risorse e conoscenze messe a disposizione dai vari attori del network costituito da stakeholders interni ed esterni all'impresa nel momento dell'interazione.

Infine con l'ultimo assunto essi delineano definitivamente la definizione di valore il quale è *“sempre unicamente e fenomenologicamente determinato dal beneficiario”* e si determina *“in-context”* ossia generato non solamente in maniera diretta nel momento dell'acquisto, ma nel momento della sua fruizione, dalla trasformazione e dal consumo di esso e dall'integrazione e dalla condivisione di risorse e benefici con gli altri partecipanti al network (Vargo e Lush, 2008; Troisi, 2015).

### **2.3 Il sistema di servizi per l'applicazione della Service Dominant Logic**

L'assetto organizzativo più idoneo a raccogliere al meglio l'emersione della co-creazione di valore nel settore pubblico sarebbe il sistema di servizi ovvero “ una configurazione di risorse che include enti, persone, informazioni e tecnologie, connessa internamente ed esternamente ad altri sistemi attraverso la propria value proposition [...], la cui funzione è fare uso delle proprie risorse e delle altrui per migliorare la propria condizione e quella degli altri” (Vargo e Lush, 2008, p. 145).

Da tale descrizione emerge quali siano i quattro elementi costitutivi del “sistema di servizi” senza l'interazione di tali elementi non potrebbe innescarsi il processo di creazione del valore.

Il modello reticolare dell'organizzazione si configura come il primo elemento costitutivo del sistema di servizi. Tale struttura si configura come un complesso network di attori interconnessi tra loro i quali attraverso l'interazione di risorse multiple danno vita a processi co-creazione di valore.

Tale modello reticolare permette inoltre l'interazione e lo scambio di risorse fra molteplici sistemi di servizi, ognuno caratterizzato da un'identità unica e da dimensioni variabili, costituiti da singoli individui nel caso dei sistemi più piccoli oppure talmente grandi da comprendere l'economia globale (Maglio e Spohrer, 2008; Wieland et al, 2012). Da questa perpetua interazione adattiva e incrementale tra sistemi (“uni” o “pluricellulari”) si genera la co-creazione di valore.

Il modello reticolare di organizzazione risulta dunque necessario perché la service dominant logic si attualizzi concretamente e permetta l'emersione del valore.

Il secondo elemento costitutivo è dato dalla dimensione “People”.

In questa dimensione non esiste più la netta distinzione di ruoli tra produttori e fruitori dei servizi. Nella SDL tutti gli attori economici e sociali quali aziende, enti pubblici, dipendenti, consumatori, parti sociali e tutti gli altri soggetti concorrono congiuntamente alla co-creazione di valore integrando e condividendo le risorse operant di cui sono portatori in una logica di mutuo scambio. Solo attraverso lo scambio e l'intersezione delle competenze di tutti gli attori coinvolti nel sistema si possono generare benefici mutuali.

La terza dimensione riguarda la tecnologia. Essa permette di valorizzare lo scambio delle risorse operant che, come abbiamo precedentemente visto, genera il vero valore aggiunto in grado di innescare il processo di co-creazione di valore.

Lo sviluppo di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione permetterebbe di aumentare le occasioni di interazione tra gli stakeholders, di agevolare l'accesso e lo scambio di informazioni e di semplificare la partecipazione attiva. Tali tecnologie permettono la condivisione costante ed in tempo reale delle informazioni, ossia del quarto elemento costitutivo dei sistemi.

Un costante ed agevole accesso alle informazioni in tempo reale permette agli utenti di acquisire un ruolo predominante nel decision making delle imprese (Troisi, 2015, p.74).

In conclusione la combinazione di questi quattro elementi permette la creazione di sistemi ossia insiemi di entità eterogenee le quali grazie alla loro interazione permettono l'emersione della co-creazione di valore.

#### **2.4 La Public Service Dominant Logic**

La formalizzazione delle 10 foundational premises ad opera di Vargo e Lush rappresenta l'esito finale di un lungo ed intenso processo di transizione culturale verso una nuova visione dell'organizzazione. Il focus delle organizzazioni si distacca definitivamente dalla logica di orientamento al prodotto, il quale fino ad allora si era configurato come elemento chiave funzionale alla generazione del valore. Viene invece esaltata la centralità del servizio ed il rinnovato rapporto tra aziende e clienti. Il valore non è più inteso come "valore di scambio", ossia creato durante la fase di progettazione e produzione del bene unicamente dal produttore e determinato in estrema sintesi dalle caratteristiche fisiche del prodotto, bensì viene generato in modo collaborativo attraverso il mutuo scambio di risorse e conoscenze messe a disposizione dai vari attori del network nel momento della fruizione del servizio. E' proprio il servizio, inteso come applicazione di conoscenza e capacità specializzate la fondamentale unità alla base del processo di scambio.

La transizione culturale segnata dal passaggio da una logica Good-Dominant ad una Service-Dominant è emersa come risultato del fisiologico adattamento delle teorie

economiche e di marketing ai cambiamenti socio-economici dell'epoca in corso ed ha permesso alle aziende private di conseguire, da un lato più cospicui flussi di ricavi come risultato della maggiore competitività generata dalla differenziazione dei servizi, dall'altro di accrescere la fidelizzazione dei clienti proprio grazie al rinnovato rapporto con il cliente stesso.

Come nel settore privato emerge anche in quello pubblico la necessità di rileggere i servizi erogati dalla pubblica amministrazione, osservandoli non più sotto una prospettiva di orientamento al prodotto, ma adottando una logica nuova, adeguata all'epoca in corso, che tenga conto sia delle organizzazioni che forniscono servizi pubblici sia delle relazioni che intercorrono fra di esse e con gli stakeholders. Lo scopo della rivalutazione del servizio pubblico in un'ottica service-dominant è infatti quello di indirizzare il decisore pubblico verso una più efficiente possibile erogazione dei servizi, in modo da soddisfare le necessità dei cittadini i quali risultano attori fondamentali della complessa rete di fornitura dei servizi (Troisi, 2015).

Seppure gli sviluppi recenti abbiano evidenziato la necessità di un paradigma più ampio e comprensivo e di una nuova mentalità olistica, l'attuazione della suddetta transazione risulta molto più complessa nel settore pubblico rispetto a quello privato. Nel settore pubblico, infatti, permane tutt'oggi un'eccessiva focalizzazione della Pubblica Amministrazione sui processi amministrativi e sulla gestione dei rapporti intra-organizzativi.

Un'ulteriore conferma del fatto che il costrutto teorico della Service Dominant Logic trovi scarsa applicazione nel management pubblico è data, da un lato dalla imponente presenza di studi ed applicazioni della SDL in riferimento alle organizzazioni private, e dall'altro dalla scarsa presenza di studi sulla Public Service Dominant Logic nel panorama scientifico internazionale.

Si è ritenuto dunque doveroso illustrare uno tra i pochi ma rappresentativi contributi intitolato "A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service Dominant Approach" apparso su *American Review of Public Administration* il quale propone un nuovo approccio "service-dominant" al management pubblico.

Il suddetto articolo, stilato da autori del calibro di Osborne, Radnor e Nasi (2013) propone un'innovativa framework che permette di indirizzare il decisore pubblico verso una più efficiente possibile erogazione dei servizi e creazione di valore.

### 2.4.1 La Public Service-Dominant Framework

Le considerazioni tratte dai tre autori trovano origine nella critica mossa dagli stessi di un erroneo e persistente ancoraggio delle teorie contemporanee di management pubblico all'ottica product dominant nella quale il servizio pubblico continuerebbe ad essere paragonato alla stregua di un "prodotto". Ciò genererebbe un "errore fatale" (Osborne et al, 2013) che non permetterebbe di concepire il servizio pubblico in qualità di "servizio", ossia nelle sue peculiarità che lo rendono risorsa centrale per la creazione di valore.

Il servizio, come già ampiamente discusso nei paragrafi precedenti, è una qualsiasi attività che può essere oggetto di scambio, la cui natura è intangibile e la cui produzione può essere legata o meno ad un bene materiale.

Tre sono le principali caratteristiche alla base del servizio, che lo differenziano significativamente dal prodotto:

- *L'immaterialità*, ossia il carattere di intangibilità del servizio stesso rispetto al prodotto. Non potendo essere quantificato, ma essendo esso stesso un processo, il servizio prende forma solamente nel momento di erogazione. Ciò implica per il fruitore/ cliente del servizio la mancata possibilità di verificare ex ante la validità del servizio; di conseguenza l'efficacia e l'impatto del servizio dipenderanno dalla differenza tra le aspettative del consumatore in merito al servizio, formatesi precedentemente alla fruizione del servizio stesso, e l'esperienza stessa di fruizione del servizio.
- *La contestualità*, ossia l'inseparabilità dei momenti di produzione e consumo del servizio. Mentre infatti per i prodotti le fasi di produzione, vendita e consumo avvengono in tre momenti ben distinti, per i servizi le fasi di erogazione e fruizione avvengono contemporaneamente: il servizio si crea nel momento stesso in cui viene erogato e quindi fruito dal cliente. Ciò crea una forte connessione tra l'erogatore e l'utente, rendendo difficilmente replicabile la singola esperienza di fruizione del servizio.

E' proprio a causa dell'inseparabilità tra produzione e consumo del servizio che devono essere applicate delle logiche completamente differenti rispetto a quelle applicate per i prodotti manifatturieri tenendo in considerazione il fatto



che nel caso dei servizi la produzione influenza in maniera diretta il consumo. Ciò implica per le organizzazioni che forniscono servizi la necessità di prestare massima attenzione al contesto in cui avviene l'erogazione poiché quest'ultimo incide direttamente sulla percezione della qualità e dunque sulla soddisfazione dell'utente.

- La *partecipazione dell'utente* ai processi di produzione del servizio. Mentre per i prodotti il ruolo dell'utente si configura come quello di semplice consumatore, nel caso dei servizi l'utente rappresenta un vero e proprio co-produttore<sup>10</sup> del servizio, il quale viene inevitabilmente coinvolto nel processo di creazione del servizio diventandone un vero e proprio elemento costitutivo. La componente umana si configura come chiave per la creazione del valore e conseguentemente del servizio.

Dalle caratteristiche del servizio si evince come nelle organizzazioni produttrici di servizi, siano esse pubbliche o private, un elemento cardine sia costituito dall'inevitabile interazione tra produttore e consumatore, la quale risulta congenita nella natura del servizio stesso. Il legame tra produttore e consumatore viene estremizzato nel caso delle amministrazioni pubbliche le quali si configurano come imprese di servizi chiamate a soddisfare in maniera dinamica ed efficace i bisogni della collettività attraverso l'erogazione di servizi pubblici nel rispetto di una logica di corretta gestione delle risorse.

Osborne, Nasi e Radnor (2013) nel loro studio evidenziano la necessità di ripensare il servizio pubblico in un'ottica Service-Dominant, ossia un approccio incentrato sui servizi che non si limiti a focalizzarsi sul controllo dei costi unitari e sull'efficienza dei processi produttivi, ma che enfatizzi i processi di trasformazione della conoscenza come risorsa fondamentale per la creazione di valore.

Ciò permetterebbe di indirizzare il decisore pubblico verso una più efficiente possibile erogazione dei servizi, in modo da soddisfare le necessità dei cittadini i quali risultano attori fondamentali della complessa rete di fornitura dei servizi (Troisi, 2015).

---

<sup>10</sup> Per un approfondimento più dettagliato si veda il cap. 3

Nella Framework da loro ipotizzata gli autori propongono quattro aree d'applicazione nelle quali l'attuazione di un approccio public service-dominant permetterebbe un significativo miglioramento nei processi di creazione di valore e di erogazione del servizio da parte del decisore pubblico: l'orientamento strategico, il marketing, la coproduzione e la gestione delle attività pubbliche.

- In primo luogo la pubblica amministrazione dovrebbe adottare un approccio Service Dominant all'orientamento strategico.

L'orientamento strategico, contestualizzato in una prospettiva pubblica, rappresenta la capacità della pubblica amministrazione di analizzare e comprendere appieno i bisogni, manifesti o latenti, e le aspettative, presenti e future, dei cittadini-utilizzatori del servizio.

Tuttavia per permettere alla pubblica amministrazione di fare ciò è di vitale importanza che si abbandoni la logica introspettiva e di orientamento alla produzione, caratterizzata da un'eccessiva ricerca di miglioramento dei livelli di efficienza produttiva e di controllo di costi, ma che fallisce di considerare la dimensione chiave dell'orientamento strategico, ossia la connessione imprescindibile tra erogatore e fruitore del servizio pubblico (Adams & Thomas, 2012; Osborne et al., 2013).

La prospettiva Service-Dominant enfatizza l'importanza del rapporto tra erogatore e fruitore, identificando nel coinvolgimento del cittadino-utente l'elemento necessario per la corretta formulazione ed implementazione di politiche pubbliche e per la creazione del valore attraverso l'erogazione di servizi pubblici.

L'orientamento strategico della pubblica amministrazione, rivisitato in ottica service-dominant, vede come prerequisito per il compimento dell'obiettivo della pubblica amministrazione, ossia la creazione di valore pubblico, il coinvolgimento del cittadino-utente in tutte le fasi del ciclo di vita del servizio, nonché il continuo monitoraggio dell'adeguatezza della mission e dell'azione pubblica al soddisfacimento dei bisogni presenti e futuri della società.

- In secondo luogo la pubblica amministrazione dovrebbe rileggere il marketing abbandonando la visione product-dominant, la quale concepisce il marketing

solamente in ottica manageriale, ossia nella sua limitazione a finalità commerciali, abbracciando invece quella service-dominant che definisce il marketing come un processo sociale e manageriale, secondo il quale una persona o un gruppo ottiene ciò che costituisce oggetto dei propri bisogni o desideri, creando, offrendo e scambiando prodotti e valore con altri.

Il marketing infatti si configura come un potente mezzo il quale, se sfruttato opportunamente, permetterebbe alla pubblica amministrazione di migliorare il proprio posizionamento strategico, di rafforzare la propria immagine istituzionale ed utilità nei confronti del cittadino-utente, rappresentando inoltre un potente mezzo per innescare l'adozione di nuovi comportamenti da parte dei cittadini o la modifica alcuni dannosi per la società nel suo complesso. L'approccio della pubblica amministrazione se orientato verso la comunicazione bidirezionale che permetta l'interazione con gli stakeholders in un'ottica service-dominant garantirebbe una migliore comprensione delle aspettative degli utenti in merito al servizio, nonché di formulare "promesse di servizio" sulla base di tali aspettative ed infine di rafforzare la fiducia dei cittadini-utenti nei confronti delle amministrazioni nell'ambito di fornitura dei servizi in modo da invogliarli e spronarli verso una collaborazione attiva.

- La pubblica amministrazione deve necessariamente porre particolare riguardo alle modalità di partecipazione degli utenti ai processi di fornitura dei servizi, i quali possono essere raccolti sotto il concetto di co-produzione<sup>11</sup>.

Il concetto di co-produzione applicato alla sfera pubblica emerse a cavallo degli anni '70 e '80 del secolo scorso a seguito del contributo di alcuni studiosi, i quali affermarono che la partecipazione attiva dei cittadini nell'erogazione dei servizi pubblici potesse migliorare significativamente i livelli di efficacia degli stessi (Pillitu, 2015; Cataldi, 2012). Tuttavia in questa definizione di co-produzione permane un eccessivo attaccamento ad una visione intra-organizzativa che fallisce di considerare l'aspetto di partecipazione dell'utente fossilizzazione su di una visione della co-produzione come elemento opzionale all'interno del processo di produzione di servizi pubblici.

---

<sup>11</sup> Per un approfondimento si veda cap. 3

All'interno di una prospettiva service-dominant la co-produzione si configura come processo inalienabile del servizio pubblico, nel quale la produzione del servizio non può verificarsi senza la partecipazione attiva di coloro che ne sono presumibilmente i destinatari (Ostrom, 1996). La co-produzione si basa infatti su processi di interazione tra amministrazioni e utilizzatori all'interno dei quali avviene un mutuo scambio di risorse e conoscenze che concorrono alla creazione del servizio. La componente umana si configura come chiave per la produzione di servizi pubblici che creino valore.

- Infine, come evidenziano Osborne, Nasi e Radnor (2013), un approccio service-dominant dovrebbe essere adottato dalle amministrazioni anche nella gestione delle proprie attività di fornitura di servizi pubblici.

Infatti il complesso delle attività che riguardano il design, la pianificazione, il controllo, il management ed infine l'implementazione del servizio pubblico se continuate ad essere gestite dalla pubblica amministrazione in un'ottica di orientamento intra-organizzativo porterebbero a dei miglioramenti del servizio pubblico solamente in termini di accresciuta efficienza nei processi di fornitura dei servizi interni all'azienda pubblica, fallendo di considerare i bisogni degli utilizzatori e di conseguenza di raggiungere soddisfacenti livelli di efficacia.

Applicando invece una logica service-dominant, che promuove un orientamento interorganizzativo, le amministrazioni riuscirebbero a raggiungere il duplice obiettivo di miglioramento dei livelli di efficienza interna, sia di efficacia nel mantenimento della "promessa di servizio" ottenuta grazie ad un'opportuna considerazione dei bisogni dei cittadini-utilizzatori.

L'adozione di una prospettiva service-dominant alla gestione della pubblica amministrazione risulta essere la chiave per il raggiungimento degli obiettivi di efficacia ed efficienza nella fornitura di servizi pubblici.

Tale prospettiva si pone in netto contrasto con quella good-dominant che risulterebbe limitante in quanto presuppone una visione inter-organizzativa ancorata al paradigma del NPM, nella quale la centrale preoccupazione della Pubblica amministrazione si limita all'attuazione di una gestione economica degli input per fornire servizi che soddisfino i bisogni del "cliente", senza però ricercare un coinvolgimento diretto del

cittadino-utente nell'elaborazione di soluzioni partecipate.

Con l'ottica service-dominant, che si rispecchia nelle dottrine promosse dal paradigma del New Public Governance, si assiste all'apertura delle amministrazioni verso l'ambiente esterno ed in particolar modo all'inclusione del cittadino-utilizzatore nei processi di produzione del servizio. Il cittadino viene rivalutato nel suo ruolo centrale divenendo legittimo partecipatore ed assumendo i connotati di una vera e propria "risorsa" fonte di informazioni, prospettive e potenziali soluzioni.

Ciò permetterebbe di indirizzare il decisore pubblico verso una più efficiente formulazione ed implementazione dei servizi, in modo da soddisfare le necessità dei cittadini i quali risultano attori fondamentali della complessa rete di fornitura dei servizi (Troisi, 2015).

## **Cap 3: La co-creazione di valore nella Pubblica Amministrazione**

In questo capitolo verrà illustrato il concetto di co-creazione di valore nella Pubblica Amministrazione coniugando la dottrina della Service Dominant Logic con l'ambito di interesse in questa sede, ossia quello pubblico, identificando nel concetto di value co-creation l'elemento unificatore tra i due.

Si procederà dunque presentando brevemente la teoria del valore ed i meccanismi alla base del processo di creazione di valore pubblico. Si analizzeranno in seguito i concetti di co-produzione e co-creazione presentando il contributo di Osborne & Strokosch (2016). Per ultimo si illustrerà il contributo fornito da Mc-Coll Kennedy nell'ideazione di una framework per la service value co-creation nella pubblica amministrazione.

Come evidenziato nella breve panoramica fornita nei capitoli precedenti, negli ultimi anni si è assistito ad una riforma generale del mindset per la gestione delle organizzazioni che ha condotto sia la letteratura sui servizi, sia quella sulla pubblica amministrazione, all'adozione di una logica collaborativa nel tentativo di ricercare la produzione di valore come risultato di sforzi congiunti di erogatori e fruitori. Dagli sviluppi di tali riflessioni teoriche, sviluppatasi principalmente in ambito privato, sono emersi nuovi concetti quali quelli di valore, co-creazione e coinvolgimento del cittadino. A fronte della rilevanza crescente di tali argomenti numerosi studiosi ed economisti hanno cercato di capire come questi nuovi concetti, sviluppatasi nel contesto delle organizzazioni private, potessero trovare applicazione nel più complesso contesto pubblico.

Dunque in questo capitolo si cercherà di coniugare la dottrina della Service Dominant Logic con l'ambito di interesse in questa sede, ossia quello pubblico, identificando nel concetto di value co-creation l'elemento unificatore tra i due con il fine ultimo di delineare i tratti distintivi di una framework per la *Service Value Co-creation* nella Pubblica Amministrazione.

### 3.1 La teoria del valore

Creare valore è l'obiettivo primario di qualsiasi tipo di organizzazione, sia essa pubblica o privata.

Sebbene tradizionalmente l'obiettivo delle organizzazioni fosse quello di massimizzare l'utile dell'esercizio, ben presto si capì che il focus delle organizzazioni dovesse distaccarsi da un'ottica puramente contabile. Nelle aziende private fu elaborata una nuova concezione di valore inteso come valore del capitale economico per gli azionisti. In quest'ottica l'azienda viene vista come un investimento ed il valore generato è il valore per gli azionisti.

A fronte della crescente importanza che il concetto di valore ha acquisito nel settore privato animando i dibattiti degli economisti e degli aziendalisti, tale concetto ha assunto recentemente rilevanza anche nell'ambito del settore pubblico.

Il concetto di valore pubblico fu formulato per la prima volta nella pubblicazione dello studioso Mark Moore (1994) "Creating Public Value: Strategic Management in Government" il quale definì il valore pubblico come la messa in atto e la concretizzazione delle aspirazioni collettive e dei bisogni dei cittadini e dei loro rappresentanti eletti, ottenute grazie all'azione degli enti pubblici (Moore, 1994, p.297). Fu proprio lo studioso statunitense fra i primi a sottolineare l'importanza di indirizzare l'azione pubblica al soddisfacimento dei bisogni della collettività di riferimento, la quale è composta da una pluralità di stakeholders.

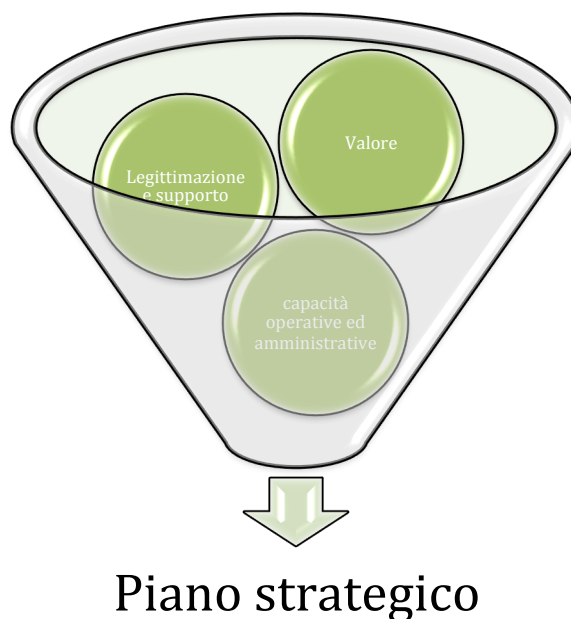
In quest'ottica Moore (1994) ipotizzò un nuovo ruolo dei manager quali interpreti delle aspirazioni della collettività, trasformandone la figura da meri esecutori delle decisioni degli organi amministrativi a veri e propri contributori di tali aspirazioni.

A fronte di questa nuova carica dei funzionari pubblici, Moore ipotizzò tre condizioni essenziali per la creazione del valore, riassumibili nel triangolo strategico (Vedi Figura 3.1):

- che vi sia legittimazione e supporto all'azione pubblica, da parte dei clienti/cittadini/utenti e delle diverse tipologie di stakeholder interni ed esterni, che mettono a disposizione risorse finanziarie, consenso e sostegno;

- che le pubbliche amministrazioni siano orientate alla produzione di valore, inteso come risultati oggettivamente validi per l' ambiente socio-economico di riferimento;
- che le iniziative intraprese dalle amministrazioni pubbliche siano operativamente e amministrativamente sostenibili in termini di risorse e capacità (fonte Alford e O'Flynn, 2009).

Figura 3.1. “Il triangolo strategico”



Fonte: adattamento da Moore, 1995

Tali condizioni devono essere conseguite simultaneamente ed in modo coordinato dai manager pubblici, cercando di massimizzare l' allineamento di valore, legittimazione, supporto e capacità operative al fine di elaborare ed implementare piani strategici che permettano alla politica pubblica di realizzarsi in condizioni di efficacia e di efficienza.

Le riflessioni di Moore sul concetto di valore pubblico furono successivamente integrate nel paradigma della New Public Governance arricchendone e completandone la base teorica e portarono all' emersione di un'aggiornata teoria



normativa di governo, la quale si diffuse sotto il nome di Public Value Management<sup>12</sup> (Pillitu, 2015).

Riprendendo la logica collettiva e il concetto di legittimità partecipativa degli stakeholders già proposti dalla New Public Governance, il PVM ripone l'accento con rinnovata enfasi sull'engagement dei cittadini proponendo nuove idee riguardo al ruolo dei manager pubblici. Si predilige infatti un modello di gestione collaborativa mirato al coinvolgimento dell'utenza sia nella fase di progettazione, sia in quella di erogazione dei servizi.

Il ruolo dei manager si tramuta da mero esecutore delle direttive politiche a figura proattiva, responsabile del coinvolgimento dei cittadini e dell'interpretazione dei loro bisogni, nonché garante in prima persona dell'efficienza dell'attività pubblica la quale dev'essere conseguita con un impiego di risorse cosciente ed un attento controllo della spesa pubblica.

Da tali considerazioni emerge il modello del PVM, il quale si ripropone come fine ultimo il raggiungimento del valore pubblico in un'ottica di equità, etica ed accountability.

Stoker (2004) identifica cinque condizioni necessarie per la creazione di valore pubblico:

1. Che la mission delle amministrazioni pubbliche sia orientata alla creazione di valore;
2. che vi sia legittimazione e supporto all'azione pubblica da parte di tutti gli stakeholders;
3. che vi sia apertura da parte degli organi pubblici nello scegliere le modalità di erogazione dei servizi anche mediante il ricorso a partnership tra pubblico e privato;
4. che vi sia flessibilità operativa e apprendimento continuo;
5. che vi sia accountability, ossia volontà da parte della pubblica amministrazione di render conto ai portatori d'interesse dell'azione amministrativa adottando metodi di amministrazione corretti e trasparenti.

---

<sup>12</sup> A tale proposito si ritiene doveroso specificare che il paradigma del Public Value Management non si diffuse come un corpo di teoria completamente nuovo in quanto non diparte dal precedente paradigma della New Public Governance, ma rappresenta solamente una versione del modello di New Public Governance integrata con i concetti emergenti di valore pubblico.

Il Public Value Management in sintesi può essere inteso come un approccio olistico ed omnicomprensivo che mira al conseguimento del valore pubblico nel quale funzionari amministrativi e stakeholders collaborano ricercando congiuntamente soluzioni che permettano alla politica pubblica di realizzarsi in condizioni di efficacia e di efficienza.

### **3.1.1 Il valore pubblico**

La formulazione del concetto di valore, riflesso poi nel modello del Public Value Management, fece emergere l'esigenza di approfondire in maniera più ampia ed articolata il concetto di valore pubblico dando il via a numerose riflessioni da parte di svariati autori.

Kelly, Mulgan e Muers definirono il valore pubblico come il valore generato dalle pubbliche amministrazioni mediante l'erogazione dei servizi, la regolazione normativa e tutte le azioni connesse alle finalità istituzionali della PA. La collettività potrebbe inoltre misurare il valore pubblico generato dall'ente pubblico analizzando il differenziale tra i benefici resi dalla PA e le risorse prelevate a tal scopo ai cittadini (Kelly et al., 2004, p.4).

Alford (2002) invece affermò che il valore pubblico sia la risposta alle preferenze della comunità, frutto della negoziazione tra i cittadini ed i loro rappresentanti.

Pharald e Ramaswamy (2004) la definiscono come un processo in cui “ il consumatore e l'impresa sono intimamente coinvolti nella creazione di valore comune che è unico per il singolo consumatore e sostenibile per l'impresa”.

Come si evince dalla presenza di differenti definizioni il Valore Pubblico sta attualmente ancora emergendo come teoria e come schema di riferimento per le organizzazioni che vogliono mostrare il loro contributo alla società.

Lungi dal poter essere cristallizzato in una definizione univoca e priva di ambiguità ad oggi, nell'era dell'open data e della trasparenza, della partecipazione e della sostenibilità il valore pubblico potrebbe coincidere con la realizzazione dei risultati prestabiliti e concordati con i cittadini raggiunti nella massima economicità possibile. Il ruolo dei manager pubblici è di generare servizi ai quali il cittadino attribuisce

valore raffinando le preferenze del cittadino stesso, ossia coinvolgendolo, istruendolo e rispondendo ai suoi bisogni espressi ed inespressi.

Tuttavia, questa definizione non implica, come spesso purtroppo si tende a pensare, che il valore pubblico coincida solo ed esclusivamente con la soddisfazione dei bisogni dei cittadini e neppure solamente con il raggiungimento da parte della pubblica amministrazione di qualità, efficienza ed efficacia nell'erogazione dei servizi. Il valore pubblico è qualcosa di più. Esso si configura come una dimensione complessa che va ben oltre la dimensione individuale del bisogno ed assume piuttosto una dimensione sociale.

Come hanno evidenziato Bovaird (2005) e Valotti (2005) esistono infatti diverse declinazioni di valore pubblico:

*Valore per il cittadino/utente:* ossia il valore per coloro che usufruiscono in modo diretto dei benefici derivanti da un' attività o servizio pubblico;

*Valore per i beneficiari:* ossia il valore per coloro i quali usufruiscono in maniera indiretta dei benefici generati dal servizio pubblico poiché condividono con gli utenti un rapporto di tipo personale (legami di parentele, amicizia...) oppure economico (lavoro, concorrenza);

*Valore per l'ente pubblico:* il quale coincide con il raggiungimento di risultati di lungo-periodo ottenuti mediante condizioni di produzione ottimali;

*Valore per il settore pubblico nel suo insieme:* il quale deriva dall'intensità della partecipazione degli stakeholders nei processi di co-creazione e dalla ricerca di sinergie e forme di integrazione tra i diversi soggetti pubblici;

*Valore per il sistema economico-sociale nel suo insieme:* il quale coincide con il risultato derivante dalla creazione di condizioni di coesione, inclusione ed interazione sociale con il settore privato e il terzo settore;

*Valore ambientale:* il quale coincide con l'incremento o la tutela degli standard ambientali sostenibili.

Si evince dunque che il valore pubblico sia un concetto di non facile comprensione e un obiettivo di non facile raggiungimento a causa della sua multidimensionalità e conseguentemente della sua complessità. La sfida che le pubbliche amministrazioni si trovano ad affrontare nel tentativo di perseguire il valore pubblico, il quale assume declinazioni specifiche da soggetto a soggetto, sono molto ardue e non possono limitarsi alla ricerca della sola efficacia, efficienza o qualità. Il compito che spetta ai dirigenti pubblici è quello di guardare ben oltre la dimensione individuale cercando di dare risposte ai bisogni della collettività i quali si configurano come bisogni ben più complessi della mera somma dei bisogni individuali.

### **3.1.2 Il processo di creazione del valore pubblico**

Come già detto, la missione istituzionale di ogni Pubblica Amministrazione è la creazione di valore pubblico a favore dei cittadini e delle imprese. Esse creano valore attraverso l'erogazione di servizi di interesse generale, i quali incidono sulla qualità della vita e sulla produttività delle imprese, realizzando soluzioni che soddisfino i bisogni collettivi nella massima economicità possibile.

Conseguentemente la capacità di un servizio pubblico di creare valore dipenderà in egual misura da:

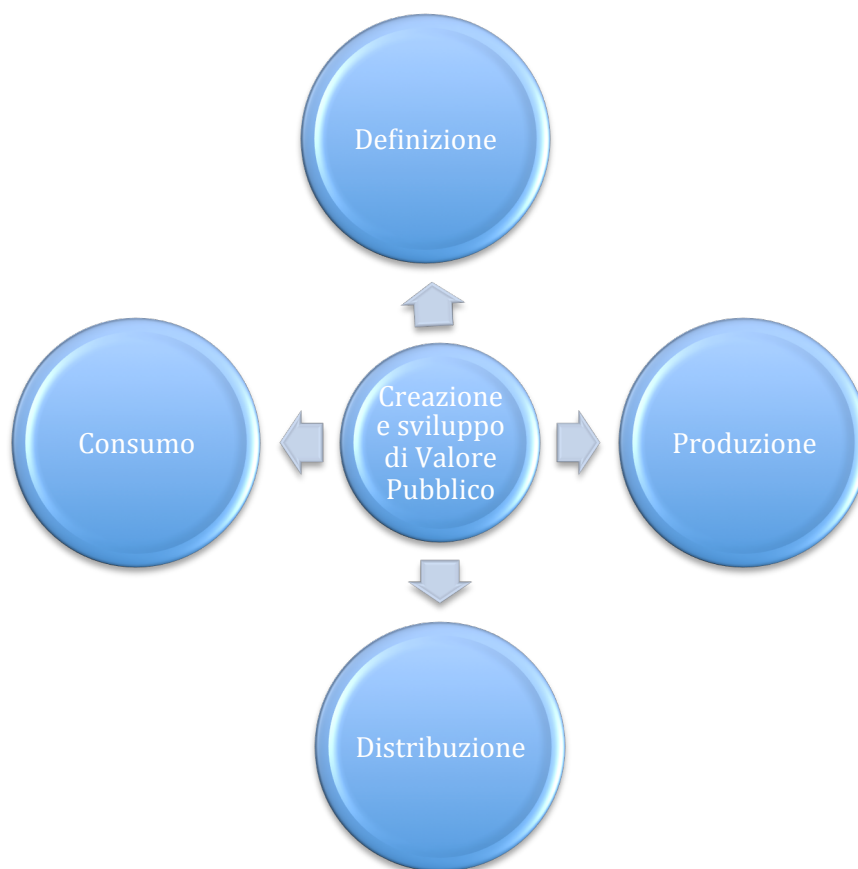
- la capacità del servizio di generare benefici e di soddisfare le aspettative di tutti gli utenti (cittadini, imprese, istituzioni), differenziando le prestazioni a seconda delle loro caratteristiche;
- l'economicità, sia che il servizio venga erogato direttamente dalla PA, sia che venga erogato da società in concessione che devono assicurare livelli adeguati di prestazione.

L'ente pubblico dunque crea valore quando riesce a erogare servizi che rispettino queste due condizioni e, mediante l'erogazione di tali servizi produce benefici socio-economici per la comunità che superano consistentemente i sacrifici economico-sociali sostenuti dalla stessa.

Per fare ciò l'ente pubblico necessita di porre particolare attenzione al processo di creazione di valore.

Il processo di creazione del valore pubblico (Pillitu, 2009) si configura come un processo ciclico composto da cinque fasi interconnesse (Fig 3.2)

Figura 3.2: il processo di creazione del valore pubblico



Fonte: Pillitu D., *La partecipazione civica alla creazione del valore pubblico*, Angeli, 2009.

*Definizione*: la prima fase da cui prende il via il processo di pianificazione strategica per la creazione del valore coincide con la definizione del valore stesso. In tale fase l'ente pubblico ha il preciso compito di identificare i bisogni collettivi che necessitano dell'intervento dell'ente pubblico. Una volta definito l'obiettivo si procederà con l'analisi e la relativa scelta dell'alternativa più appropriata per il conseguimento dell'obiettivo prefissato formalizzando adeguate decisioni.

*Produzione*: la seconda fase, quella della produzione si configura come la fase di collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione di risorse. La condizione necessaria per un'efficace creazione di valore è che vi sia efficienza nell'impiego di risorse con particolare riferimento al contenimento dei costi pur mantenendo elevati livelli qualitativi dell'intervento pubblico. Il valore risultante dal processo produttivo (output) dovrà essere uguale o superiore al valore delle risorse impiegate per la sua realizzazione.

E' proprio in questa fase che risulta fondamentale la partecipazione degli attori interni ed esterni al network i quali, se coinvolti opportunamente dalla pubblica amministrazione, possono contribuire attivamente alla produzione di valore mediante il ricorso a forme di partecipazione, collaborazione e di co-creazione<sup>13</sup>.

*Distribuzione*: in questa terza fase avviene la distribuzione del valore aggiunto generatosi qualora nella fase precedente si sia rispettato il principio di economicità dell'intervento. Il valore aggiunto è generato dal differenziale tra somma dei proventi (tributari, da trasferimenti, da prestazione di servizi etc..) e costi. Tale valore viene redistribuito (in forma di remunerazione o trasferimenti) dall' ente pubblico tra tutti coloro che, interni o esterni all' azienda, hanno partecipato attivamente alla fase di produzione.

*Consumo*: nella fase finale, quella del consumo, avviene la trasformazione della dimensione del valore da valore economico a valore sociale. In questa fase l'output viene erogato e distribuito a clienti e stakeholders e si trasforma in "outcome" ossia in servizio capace di esercitare un impatto sulla comunità. Il valore delle prestazioni e dei servizi erogati dalla PA dipenderà dalla capacità dell'outcome di soddisfare i bisogni dei cittadini e conseguentemente dal livello di soddisfazione riscontrato nel momento di fruizione del servizio.

Come ultima azione sarà compito della pubblica amministrazione attuare una "rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini ai

---

<sup>13</sup> Per un approfondimento sul tema della co-creazione si veda il cap. 4.3

soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi<sup>14</sup>”, nonché di verificare che gli standard qualitativi e quantitativi siano stati rispettati ed infine di rilevare il grado di soddisfazione dei destinatari con il fine ultimo di implementare successivamente il processo di creazione di valore.

## **3.2 La Co-creazione di valore**

Come già sottolineato in precedenza, la missione istituzionale di ogni Pubblica Amministrazione è la creazione di valore pubblico a favore dei cittadini e delle imprese. Esse creano valore attraverso l'erogazione di servizi di interesse generale, i quali incidono sulla qualità della vita e sulla produttività delle imprese, realizzando soluzioni che soddisfino i bisogni collettivi nella massima economicità possibile. Tuttavia tale processo non può essere messo in atto unicamente dagli organi governativi, infatti il processo di creazione di valore pubblico non può scindere dal coinvolgimento dei cittadini e dell'esteso gruppo di attori facenti parte del complesso network. Si genera così un nuovo modo di creare valore in un'ottica partecipativa in cui amministrazioni pubbliche ed utenti condividono reciprocamente risorse, responsabilità e risultati perseguendo l'obiettivo del “bene comune”.

La compartecipazione dell'utente si inserisce nei processi di creazione di valore pubblico i quali mutano la loro logica di creazione di valore abbracciandone una nuova, quella della co-creazione.

### **3.2.1 Alcune chiarificazioni**

La letteratura in merito al tema della co-creazione di valore sembra essere attraversata da confusione ed ambiguità concettuale la quale si riflette poi anche in ambito terminologico. La causa di ciò molto probabilmente deriva dall'utilizzo di tale concetto in ambiti di applicazione molto differenti tra loro, sia pubblici che privati, come ad esempio quello dell'Industrial marketing, della Consumer Culture Theory e quello della Service Dominant Logic (Troisi, 2015).

A sostenere la tesi di ambiguità del significato di co-creazione e co-

---

<sup>14</sup> fonte: D.lgs.n 150/2009, art.4,co.2, Riforma Brunetta, attuazione della legge 4 marzo 2009, n.15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

produzione vi furono anche Voorberg, Bekkers e Tummers(2015) i quali pubblicarono uno studio a tal proposito sotto il nome di “ *A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey*”.

In tale studio gli autori attuarono una review di 122 articoli e libri in lingua inglese, pubblicati dal 1987 al 2013, aventi al centro dello studio il tema della co-produzione/co-creazione di valore nel settore pubblico.

Da tale studio emerse come spesso i concetti di co-creazione e co-produzione di valore, a causa della loro natura strettamente collegata siano usati in maniera interscambiabile.

Tale ambivalenza si riflette anche nella formulazione stessa della teoria della Service Dominant Logic di Vargo e Lush(2004), in riferimento alle ultime cinque foundational premises riguardanti il concetto di creazione di valore<sup>15</sup>.

Le dieci foundational premises furono presentate per la prima volta nel 2004 nell’articolo “ *Evolving to a new logic for marketing*”. Tuttavia gli autori riproposero la ricerca integrandola e modificandola parzialmente nel 2008 in “*Service-Dominant Logic: continuing the evolution*”. Tali modifiche, apportate a livello lessicale, interessarono anche la sesta foundational premise “*The customer is always a co-producer of value*” la quale fu sostituita con “*The customer is always a co-creator of value*” giustificando tale modifica come necessaria per una disambiguazione lessicale al fine di distaccarsi da una logica produttiva, tipica della prospettiva Product Oriented, in favore di quella Service Oriented.

Tutto ciò rende evidente la necessità di una disambiguazione terminologica e concettuale riguardo a questi due concetti.

Oltre a ciò, al fine di esprimere in maniera univoca la prospettiva in esame, si rende necessaria una veloce delucidazione in merito al significato di *user*.

Come efficacemente illustra Cataldi (2012, p.5) il termine *user* è spesso “utilizzato in modo intercambiabile con altre parole dal significato assai diverso tra loro, come ad esempio: ‘utente’, ‘paziente’, ‘cliente’, ‘consumatore’, ‘cittadino’, ‘contribuente’, ‘destinatario’, ‘beneficiario’, ‘stakeholder’, ecc”.

Tuttavia lo *user* all’interno del processo di co-creazione di valore si distacca sia dalla logica riduttiva di *cittadino* avente diritti, sia da quella di semplice *consumatore* con capacità e possibilità di scelta (Cataldi, 2012).

---

<sup>15</sup> Per un approfondimento delle dieci Foundational Premises si veda il cap. 2.



Lo user nella prospettiva della co-creazione di valore assume il ruolo di *user co-produttore*, vero e proprio protagonista dell'interazione con altri attori, colui che mette in gioco le proprie risorse e/o le proprie abilità unitamente ad altri soggetti per dare il via ad un processo che vede la creazione di valore come obiettivo finale.

Dunque, per evitare di incorrere in indeterminatezze terminologiche o concettuali, in questa sede il termine co-creazione andrà ad identificare il fenomeno totalizzante ed onnipervasivo di creazione del valore che include la co-production al suo interno (Troisi,2015).

La co-produzione si delinea dunque come una fase specifica all'interno della catena di attività precedenti e successive ad essa, che costituiscono il processo di co-creazione di valore. In tale prospettiva lo user assumerà il ruolo di co-produttore partecipante al processo di co-creazione di valore.

Per meglio comprendere il concetto di co-creazione di valore si procederà dunque alla descrizione del concetto di co-produzione nella letteratura applicata al contesto della sfera pubblica, e le sue relative declinazioni sia nell'ottica della prospettiva del management dei servizi, sia nell'ottica di Public Governance.

### **3.2.2 La co-produzione**

Lo studio del fenomeno della co-produzione trae origine nel settore privato come risposta alla necessità delle aziende di produrre in maniera più efficiente e di differenziarsi acquisendo un maggior vantaggio competitivo.

Ciò ha determinato uno shift nell'ottica dell'orientamento aziendale spostandolo dal profitto al cliente. Il consumatore viene rivestito di un nuovo ruolo di partecipante attivo nella co-produzione di specifiche attività nella catena di produzione, capace di apportare le proprie esperienze e competenze funzionali ad accrescere il valore aziendale (Voorberg et al, 2015).

Per quanto riguarda invece la sfera pubblica, il concetto di co-produzione emerse a cavallo degli anni '70 e '80 del secolo scorso a seguito del contributo di alcuni studiosi partecipanti al *Workshop in Political Theory and Policy Analysis* presso l'Università dell'Indiana, i quali affermarono che la partecipazione attiva dei

cittadini nell'erogazione dei servizi pubblici potesse migliorare significativamente i livelli di efficacia degli stessi (Pillitu, 2009; Cataldi, 2012).

Da subito tale tesi attirò l'interesse e riscosse molto successo tra gli studiosi di public policy e di public administration.

L'input per la formulazione del concetto di co-produzione avvenne per opera del premio Nobel per l'economia (2009) Elinor Ostrom (1996), la quale osservando la performance della polizia di Chicago si rese conto che “ la produzione di un servizio, a differenza di un bene, era difficile senza la partecipazione attiva di coloro che ne sono presumibilmente i destinatari”. Sulla base di tale considerazione elaborò una prima definizione del concetto di co-produzione definendolo come “un processo attraverso il quale gli input utilizzati per fornire un bene o un servizio derivano dal contributo di individui che non sono nella stessa organizzazione” specificando inoltre che “la coproduzione implica che i cittadini giochino un ruolo attivo nel produrre beni pubblici o servizi che li riguardano” (Ostrom 1996, p.1073).

Il concetto di co-produzione viene dunque a sovrapporsi con quello di user involvement e di citizen engagement.

Successivamente alla formulazione di Ostrom il concetto di co-produzione suscitò entusiasmo ed interesse tra numerosi studiosi i quali arricchirono con i loro contributi la letteratura sulla co-creazione.

Tuttavia come evidenziato da Osborne & Stokosch (2013) gli studi che susseguirono in merito a tale argomento si svilupparono seguendo due direttrici, quella del filone teorico sul Public Administration Management e quella del filone teorico sulla Service Dominant Logic, che portarono a conclusioni sulla partecipazione degli users talvolta sostanzialmente differenti sviluppando un corpo di letteratura in merito alla co-produzione a tratti disomogeneo.

Come evidenziato da Ostrom (1996) “la co-produzione di un servizio si verifica quando parte degli input che danno luogo alla produzione dello stesso provengono non da coloro che hanno il compito di erogarlo, ossia la Pubblica Amministrazione, ma da coloro che ne sono almeno potenzialmente i destinatari” (Cataldi, 2012,p.9).

Il dibattito si articola attorno alla natura degli input apportati dal cittadino per la produzione del servizio, ossia se tali input e conseguentemente la partecipazione del cittadino ai processi di produzione del servizio siano necessari o no.

All'interno del filone di teorie riguardanti il management della Pubblica amministrazione permane una fossilizzazione sulla visione della co-produzione come elemento opzionale all'interno del processo di produzione di servizi pubblici. Seppur come si è ampiamente approfondito nel secondo capitolo l'evoluzione delle forme di governo nel New Public Management ha portato prima ad una progressiva aziendalizzazione degli organi pubblici nel NPM e successivamente, con l'affermarsi della teoria della New Public Governance, all'abbandono dell'ottica inter-organizzativa in favore di un approccio intra-organizzativo, tuttavia permane una visione dello service user ancorata al concetto di utente in veste di consumatore del servizio pubblico.

La New Public Governance sotto certi aspetti rimane ancorata ad una visione del servizio pubblico in ottica di prodotto e, seppure sorpassi la visione "weberiana" del cittadino totalmente passivo che richiede, consuma e valuta i servizi progettati e prodotti esclusivamente ed unicamente dagli enti pubblici (Pestoff, 2006), continua a considerare la partecipazione dei cittadini alla creazione dei servizi come elemento aggiuntivo migliorativo, ma non strettamente necessario.

La creazione di servizi rimane compito degli enti pubblici i quali si occupano di progettare, pianificare ed infine produrre ed erogare il servizio che verrà fruito dai cittadini. Questi ultimi potranno partecipare al processo di creazione solamente se volontariamente coinvolti e strettamente supervisionati dalla pubblica amministrazione.

La partecipazione degli users può e spesso dovrebbe essere integrata nel processo di creazione del servizio (Bovaird, 2007, Osborne & Strokosch, 2013) poiché contribuisce ad accrescerne la quantità e la qualità, ma tuttavia non concorre a costituire il nucleo del servizio stesso.

Ad abbracciare tale pensiero troviamo numerosi studiosi quali Bovaird (2007), Kiser e Percy (1980) che portano a sostegno della loro tesi molteplici esempi come quello dei cittadini che implementano la protezione fornita dai vigili del fuoco installando allarmi antincendio nelle proprie abitazioni; o ancora dei consumatori dei servizi di nettezza urbana che aumentano la qualità del servizio stesso riciclando e buttando i rifiuti negli appositi contenitori oppure portando i rifiuti ingombranti sotto casa in modo da agevolare l'operato degli operatori ecologici.

Dal punto di vista della New Public Governance la co-produzione si configura come processo *normativo*, ossia inteso come risultante dall'evoluzione dei modelli

organizzativi della PA verso una forma di governo orientata ed aperta al cittadino, e come processo *volontario* che può aggiungere valore al processo di creazione del servizio pubblico, seppur non ne costituisca il nucleo (Osborne & Strokosch, 2013).

Per quanto riguarda la prospettiva del service management si assiste ad un discorso significativamente diverso in merito alla concezione del processo di co-produzione.

La seguente teoria riconosce i servizi pubblici come prodotto congiunto delle attività di cittadini e funzionari di governo (Sharp 1980, p. 110) ed interpreta il processo di co-produzione come un “essenziale ed inalienabile elemento centrale al processo di creazione dei servizi. Non si possono creare servizi pubblici senza co-produrre” (Osborne et al., 2016, p.3).

Un’ulteriore sostanziale differenza rispetto alla concezione della co-produzione rispetto a quella sviluppatasi all’interno del filone teorico del Public Administration Management, riguarda la natura della co-produzione. La co-produzione infatti è un processo che non può essere evitata e di conseguenza l’utente del servizio, sia esso consapevole o no, favorevole o contrario, si ritroverà sempre coinvolto in veste di partecipante attivo al processo di co-produzione. La ragione di ciò risiede nella specificità ontologica del servizio ossia l’impossibilità di separare nettamente consumo e produzione del bene all’interno di un servizio (Osborne & Strokosch, 2010, Cataldi, 2012). Poiché la produzione e il consumo avvengono contemporaneamente si ritroverà sempre coinvolto in veste di partecipante attivo al processo di co-produzione. Un efficace esempio chiarificatore si può trovare nel servizio pubblico dell’istruzione scolastica nella quale il bene ‘istruzione’ è co-prodotto dall’insegnante e dall’allievo, in quanto dipende sia dall’insegnamento, cioè dal servizio erogato, sia dal comportamento di consumo messo in atto dall’allievo, ad esempio da quanto ascolta la lezione. Da questo esempio si evince come produzione/erogazione da un lato e consumo del servizio dall’altro avvengono nello stesso istante, nello stesso luogo mediante l’interazione diretta tra produttore e fruitore del servizio.

La visione della co-produzione come elemento necessario ed inevitabile per la service delivery va ad integrarsi fino al punto di essere assorbita completamente nella prospettiva service-dominant per la quale il servizio non si connota più come un “prodotto industriale”, ma è piuttosto un processo attraverso il quale il valore viene generato in modo collaborativo attraverso il mutuo scambio di risorse e conoscenze

messe a disposizione nel momento della co-produzione.

Il valore viene co-creato attraverso la co-produzione (Osborne et al, 2016,p.4)

### **3.2.3 Il processo di co-creazione**

Come si è già detto in precedenza, la letteratura in merito al tema della co-creazione di valore sembra essere attraversata da confusione ed ambiguità. Ciò si riflette sia in ambito terminologico, con l'utilizzo "distratto" dei termini co-creazione e co-produzione spesso usati in maniera interscambiabile e mai propriamente definiti, sia a livello concettuale, con visioni diverse riguardo alla natura di tali processi. Il fattore comune in questo mare di visioni confuse sembra essere il coinvolgimento dello user.

Ad oggi i concetti di co-produzione e co-creazione non sono ancora stati cristallizzati in una definizione stringente e precisa, tuttavia molti autori hanno abbracciato la visione della co-produzione come "fase" del processo di co-creazione. Tale considerazione emerge dalla consapevolezza che limitare il ruolo del cliente all'interno del solo processo di co-produzione risulterebbe troppo riduttivo e fallirebbe di concepire la natura della co-creazione come fenomeno olistico.

La co-creazione del valore avviene nel momento dell'interazione tra le aspettative e l'attuale esperienza del fruitore del servizio, ossia nel momento in cui Normann (1991) definisce "the moment of truth". Il valore che ne scaturisce non è incorporato negli attori operanti nell'interazione, ma è la ragione d'essere, nonché l'output dell'interazione stessa. Il nucleo della co-creazione risiede dunque nelle interazioni ripetute tra i produttori e fruitori di servizi nel processo di co-produzione del servizio pubblico e sull'interdipendenza a livello operativo di queste due categorie di attori.

Dunque nel processo di co-creazione di valore la co-produzione si identifica come una fase specifica all'interno del più grande processo di co-creazione del valore in cui gli users contribuiscono, apportando input quali esperienze, aspettative e know how, alla realizzazione della *Value proposition* congiuntamente al produttore del servizio stesso. Il valore verrà dunque congiuntamente co-creato nel momento di fruizione del servizio, ossia nel momento in cui le aspettative e l'esperienza stessa s'incontrano. Il valore risulta quindi come l'output dell'interazione stessa.

Tale argomento all'apparenza complesso può essere efficacemente illustrato nell'esempio del consumo di un pasto al ristorante. Il valore generato dal consumo del

pasto al ristorante non si limita al valore economico risultante dal costo degli ingredienti e dagli stipendi dello staff del ristorante. Piuttosto il valore viene co-creato congiuntamente dall'interazione tra cliente e ristorante nel momento esatto del consumo del pasto. Tale valore non include solamente la qualità del pasto stesso, ma anche una serie di aspetti intangibili quali l'atmosfera della location, la gentilezza del personale e l'impatto che l'esperienza stessa ha sul benessere del cliente e l'incontro tra aspettative del cliente e realtà (Osborne et al., 2016, p.4).

Emerge così la spiccata natura collaborativa alla base della co-creazione, in cui il contributo apportato dallo user nel processo di creazione del servizio risulta essere non solo inevitabile ma anche cruciale per la creazione del servizio stesso (Osborne et al., 2016). All'interno della logica di co-creazione la co-produzione si svincola dal carattere di necessità fino ad essere considerata come un vero e proprio presupposto naturale per la creazione di valore (Troisi, 2015).

### **3.2.4 La Framework per la co-creazione di valore**

Un primo tentativo di sistematizzazione del fenomeno della co-creazione si ebbe ad opera di Osborne & Strokosch (2013) i quali proposero per la prima volta nella loro più recente pubblicazione *“Co-production and the co-creation of value in public services: A suitable case for treatment?”* pubblicata dalla rivista *Public Management Review* a marzo 2016 una framework.

Tale framework si ripropone di coniugare le prospettive di PSDL e di PAM con lo specifico obiettivo di approfondire i processi di creazione ed erogazione di servizi pubblici nella prospettiva della Public Service Dominant Logic che permettano la co-creazione di valore (Osborne & Strokosch, 2016).

Due sono gli assunti base da cui si sviluppa la framework elaborata dai due autori:

- Il primo è la consapevolezza che l'assetto organizzativo più idoneo a raccogliere al meglio l'emersione della co-creazione di valore nel settore pubblico è il sistema di servizi ovvero “ una configurazione di risorse che include enti, persone, informazioni e tecnologie, connesse internamente ed esternamente ad altri sistemi attraverso la propria value proposition [...], la cui funzione è fare uso delle proprie risorse e delle altrui per migliorare la propria condizione e quella degli altri” (Vargo e Lush, 2008, p. 145).

Di conseguenza l'erogazione di servizi pubblici dovrà avvenire all'interno di sistemi di servizi.

- Il secondo è la consapevolezza che la co-produzione sia un essenziale ed inalienabile elemento centrale al processo di creazione dei servizi ed elemento fondamentale per poter co-creare valore sia per gli utenti del servizio, sia per la società nel suo complesso.

Sulla base tali assunti Osborne & Strokosch (2016) identificano quattro tipologie ideali di valore (Figura X) che scaturiscono dai processi di co-creazione dei servizi pubblici nei sistemi di servizi come risultante della costanti e ripetute interazioni tra gli fruitori e produttori di servizi pubblici:

1. La co-creazione di valore intesa come il soddisfacimento dei **bisogni** sociali dell'*individuo* o gruppi di individui conseguiti tramite processi di co-produzione. Il processo di co-creazione deve creare valore aggiunto per la società. Un esempio di questo potrebbe essere il valore generato da un servizio/attività che permetta agli individui disabili di migliorare le loro vite.
2. La co-creazione di valore intesa come il soddisfacimento dei **bisogni** sociali della *comunità* conseguiti tramite processi di co-produzione. Il processo di co-creazione deve creare valore aggiunto per la società. Un esempio di ciò potrebbe essere rappresentato dalla formulazione di un piano di ripresa per la comunità.
3. La co-creazione di valore intesa come **benessere** dell'*individuo* usando le attività/servizi del primo e secondo tipo, come ad esempio la creazione di benessere per le persone disabili dopo averli aiutati a ridurre l'impatto dell'handicap sulle loro vite.
4. La co-creazione di valore intesa come la creazione di **capitale sociale** per l'*individuo* e/o per la *comunità* ottenuto grazie a processi di co-produzione. Il capitale sociale co-creato permetterà agli individui di sviluppare capacità di creare valore in maniera autonoma in futuro.

Un esempio potrebbe essere lo sviluppo delle capacità necessarie ad individui o comunità di disabili per risolvere in completa autonomia problemi analoghi in futuro.

Da questa breve concettualizzazione si evince la crucialità del processo di co-produzione in relazione al più ampio discorso in merito alla co-creazione.

La co-produzione permette infatti non solo di contribuire considerevolmente al soddisfacimento dei bisogni individuali o collettivi, ma anche alla creazione di benessere in una prospettiva sia attuale che prospettica.

La creazione di valore pubblico si concretizza lungo un orizzonte temporale che si estende da una dimensione attuale ad una prospettica, a seconda che gli users appartengano alle generazioni presenti o future (Pillitu, 2009).

Figura 3.3. La framework della co-produzione

		Luogo di co-produzione		Verso la co-creazione/co-distruzione del valore
		Individuale	Sistema di servizi	
Natura della co-produzione	Involontaria	1. Co-produzione	3. Co-costruzione	
	Volontaria	2. Co-design	4. Co-innovazione	

Fonte: adattamento da Osborne, S., Radnor, Z. & Strokosch, K., “Co-production and the co-creation of value in public services: A suitable case for treatment?”, *Public Management Review*. 18, 5, p. 639-653, 9 Mar 2016

La framework che emerge dalle riflessioni di Osborne, Radnor e Strokosch (2016) si ripropone di coniugare le prospettive di PSDL e di PAM con lo specifico obiettivo di approfondire i processi di co-produzione che permettano la co-creazione di valore. Tale framework si sviluppa lungo due dimensioni: quella verticale interpreta la co-produzione rileggendola sia nell’ottica proposta dalla Public service dominant Theory, ossia come elemento essenziale ed involontario per la creazione di valore, sia nell’ottica del Management Pubblico che interpreta la co-produzione come processo



*volontario* che può aggiungere valore al processo di creazione del servizio pubblico, seppur non ne costituisca il nucleo; quella orizzontale invece presenta il servizio pubblico sotto una duplice dimensione individuale (es: scuola) o di sistema (sistema educativo locale).

Da queste due dimensioni si generano quattro tipologie di co-produzione, che sono il risultato della disgregazione del concetto stesso, e possono essere utilizzate efficacemente sia per la creazione di politiche pubbliche sia per il management del servizio pubblico.

La prima tipologia di *co-produzione* riguarda la sua forma più pura nella quale i fruitori del servizio co-producono l'esperienza del servizio stesso e il valore (outcome) congiuntamente al produttore del servizio pubblico. Il coinvolgimento degli user in questo processo di co-produzione si configura come *condicio sine qua non* per la creazione del servizio, proprio a causa della natura stessa del servizio. La partecipazione dell'utente alla co-creazione diventa una condizione ontologicamente necessaria alla produzione del servizio pubblico, sia che il cittadino lo faccia coscientemente e liberamente, sia che venga obbligato.

La seconda tipologia, quella del *co-design* si orienta più verso la letteratura del Management pubblico, in quanto percepisce la co-creazione come atto risultante dal coinvolgimento volontario e consapevole degli users da parte degli enti pubblici nel processo di design e valutazione del servizio pubblico. Tale coinvolgimento muove dalla volontà di migliorare la performance del servizio, seppure non sia cruciale al fine della produzione del servizio. Un esempio di questo è rappresentato dai comuni che utilizzano i feedback dei cittadini per migliorare il servizio di raccolta differenziata.

Con la Co-costruzione, illustrata nel terzo quadrante, si sposta la prospettiva sul sistema di servizi. In questa forma di co-produzione l'interazione avviene tra lo user e il sistema di servizi nel suo complesso e culmina nella co-costruzione dell' "esperienza vissuta" del servizio ossia il *come* l'esperienza pregressa del servizio si integra nelle loro stesse vite. La co-costruzione del servizio riguarderà dunque l'esperienza personale dello user, il suo livello di soddisfazione in merito al servizio, e l'impatto positivo o negativo che la fruizione del servizio ha avuto sul suo benessere

personale. Un esempio rappresentativo potrebbe essere il caso di persone che soffrono di disturbi mentali i quali apporteranno nel processo di co-produzione la propria esperienza personale di una vita travagliata da dissidi interiori, nonostante la loro presenza all'interno del sistema di salute mentale co-costruirà la loro esperienza di vita.

Per ultima la Co-innovazione, illustrata nel quarto quadrante, si concentra sul coinvolgimento volontario e consapevole dello user nella co-produzione del servizio non solo per migliorare la performance dei servizi esistenti, ma con il preciso scopo di co-innovare assieme a lui per progettare nuove forme all'interno del sistema di servizi. In questa forma di co-produzione lo user viene rivestito del ruolo di risorsa fonte di innovazione. Il mix di apporti produttivi da parte di funzionari pubblici e destinatari dei servizi permette di dare nuovi spunti per la formulazione di servizi pubblici innovativi, come ad esempio le “Free Schools”, scuole statali per quanto riguarda il finanziamento, ma autonome nella gestione curricolare che viene decisa dai genitori.

Il contributo apportato da Osborne, Radnor e Strokosch (2016) nella concettualizzazione di una framework ha sicuramente il grande merito di proporre un approccio che combini due contrapposte visioni: quella di stampo manageriale, riferita alla Service Dominant Logic e quella di stampo amministrativo, riferita alle dinamiche pubbliche (Troisi, 2015). Tuttavia permane un'eccessiva focalizzazione, tipica della sfera pubblica, sul concetto di co-produzione piuttosto che su quello di co-creazione che si aggiunge al grosso limite, riscontrato dagli autori stessi, di un eccessivo focus sulla figura dei service users piuttosto che su quella di un pubblico di riferimento allargato.

Per questo motivo si è ritenuto necessario illustrare brevemente un ulteriore contributo alla letteratura sulla co-creazione che, seppure sia stata pubblicata precedentemente, offre spunti interessanti per una migliore comprensione del fenomeno.

### **3.2.5 La public value co-creation framework**

Come appena illustrato, l'eccessiva focalizzazione sul concetto di co-produzione piuttosto che su quello di co-creazione congiuntamente ad un eccessivo focus sulla

figura dei service users piuttosto che su quella di un pubblico di riferimento allargato, ha reso necessario integrare la letteratura sulla co-creazione di valore fino a qui illustrata con un ulteriore contributo.

Si illustrerà dunque lo studio proposto da McColl Kennedy et al. (2012) opportunamente integrato da Orlando Troisi (2015) nella prospettiva della Service Dominant Logic in riferimento alla co-creazione di valore *pubblico*.

Si è ritenuto che tale contributo, seppur meno attuale rispetto a quello proposto da Osborne et al (2016), offra spunti interessanti per una migliore comprensione del fenomeno.

Le conclusioni tratte da McColl Kennedy et al. (2012) si sviluppano dalla convinzione che il valore pubblico si generi in modo collaborativo attraverso il mutuo scambio di risorse e conoscenze messe a disposizione dell'erogatore del servizio (coincidente con l'ente pubblico, oggetto di studio in questa sede) dai vari attori del network, ossia nell'esatto istante di fruizione del servizio, momento nel quale le aspettative del servizio e l'esperienza stessa di fruizione s'incontrano e generano valore (valore pubblico).

La co-creazione di valore si configura allora come “ *il beneficio dall'integrazione di risorse attraverso attività e interazioni con i collaboratori presenti all'interno del service network*” (McColl-Kennedy et al., 2012, p.1) in cui la partecipazione dell'utente, inteso come tutti gli attori al di fuori dell'impresa erogatrice (ossia consumatori, organizzazioni concorrenti, organizzazioni pubbliche e private), alle attività di creazione costituisce un carattere inevitabile della prestazione dei servizi (pubblici). In tale ottica il contributo dell'utente<sup>16</sup>, mediante la condivisione con l'erogatore delle cosiddette “self-generated activities” ossia conoscenze personali, skills e processi mentali, permette non solo di contribuire al processo di creazione di valore ma anche di diventarne parte stessa.

In aggiunta, gli autori dichiarano che il contributo dello user può estendersi oltre il ruolo di “integratore di risorse” dal punto di vista di attività auto-generate, e palesarsi in un volontario contributo di partecipazione diretta anche nelle fasi di

---

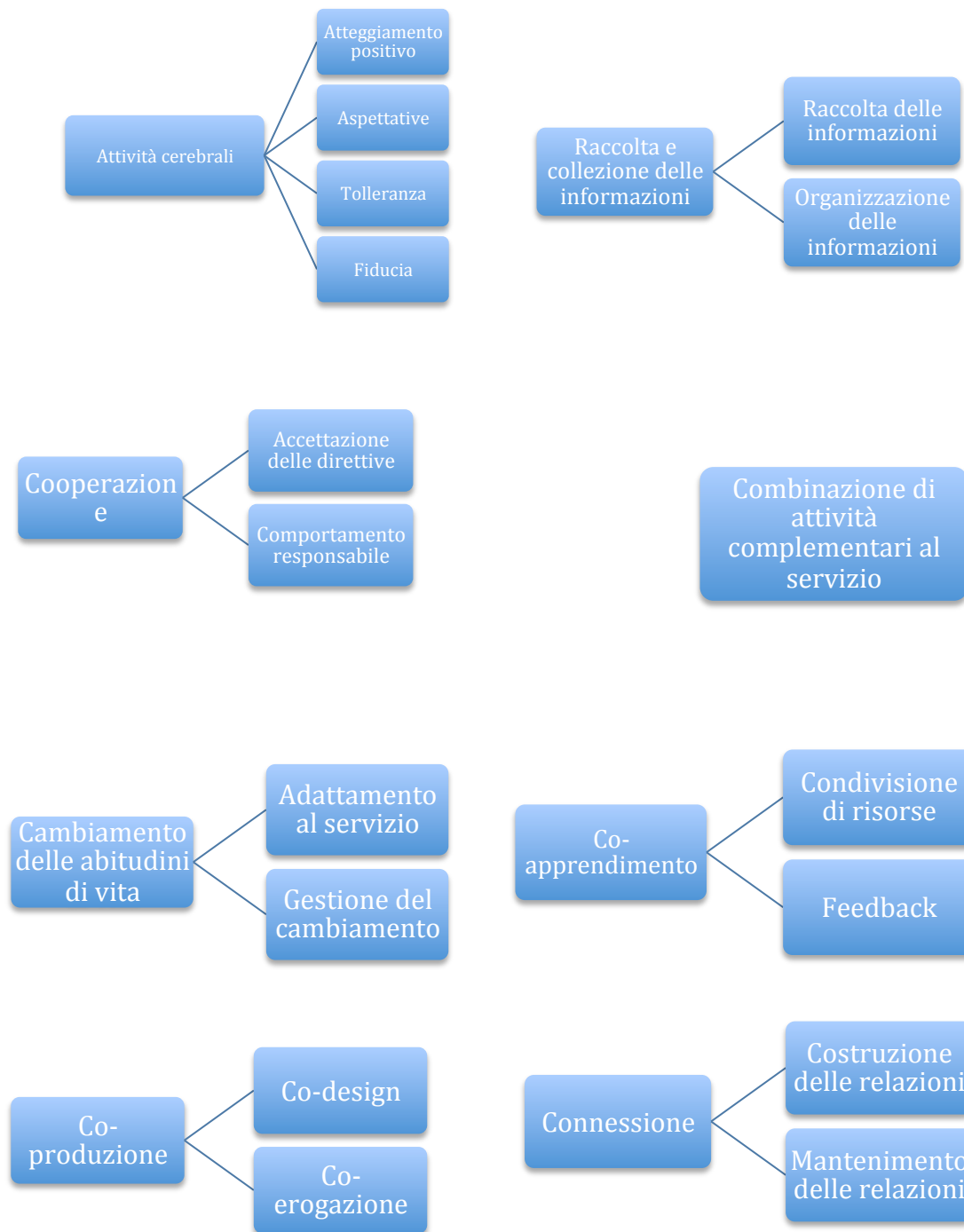
<sup>16</sup> D'ora in avanti ci si riferirà all'utente/user secondo la concezione proposta da McColl Kennedy et al. (2012) ossia di pubblico di riferimento allargato (rispetto a quello identificato da Osborne, Radnor e Strokosch (2016), inteso come costituito da tutti gli attori al di fuori dell'impresa erogatrice e non limitato al singolo utilizzatore del servizio.

progettazione ed erogazione del servizio pubblico. Tuttavia questa modalità ulteriore di coinvolgimento dell'utilizzatore del servizio non si verifica sempre, come nel caso della partecipazione attraverso la condivisione delle attività "self-generated", ma si verifica solo a seguito della precisa volontà dello user di essere coinvolto ulteriormente nel processo di co-creazione.

La ragione di ciò risiede nel fatto che, se da un lato la partecipazione nelle fasi di progettazione ed erogazione del servizio pubblico può essere molto gratificante per l'utente stesso sia dal punto di vista dell'esperienza in sé che dai benefici che esso ne trae, quali la possibilità di personalizzazione del servizio o la riduzione di tempi/costi del servizio stesso, dall'altro lato tale forma di partecipazione richiede molta dedizione e coinvolgimento psicologico, fisico, di tempo e alcune volte anche finanziario. Per tale ragione non in tutti i casi si verifica che ci sia volontà da parte degli utenti di partecipare alle fasi di co-design e co-erogazione del servizio pubblico.

McColl Kennedy et al. nella loro pubblicazione "Health care customer value cocreation practice styles", pubblicata nel 2012 dal *Journal of Service Research*, a seguito di una ricerca in ambito sanitario, identificarono otto attività di co-creazione di valore pubblico ciascuna costituita da sottodimensioni (figura Y): attività cerebrali, cooperazione, collazione di informazioni, combinazione di attività complementari al servizio, cambiamento delle abitudini di vita, co-produzione e connessione. Ad Orlando Troisi (2015) invece si attribuisce il riconoscimento di averle integrate nella prospettiva della Service Dominant Logic in riferimento alla co-creazione di valore *pubblico*.

Figura 3.4: le otto attività di co-creazione



Fonte: Orlando Troisi, Governance e co-creazione di valore nella P.A. (2015).

Il primo fattore dal quale si origina la co-creazione di valore è la dimensione psicologica, intesa come la predisposizione dell'utente a contribuire alla creazione di valore pubblico. Tale predisposizione viene generata, in maggiore o in minor misura, da una serie di fattori psicologici denominati attività cerebrali che spesso

comprendono anche la cosiddetta “emotional labor” (Guy et al.2014) ossia la capacità di gestire le proprie emozioni per ottenere un’efficace erogazione del servizio (Troisi, 2015).

Le attività cerebrali dello user funzionali alla co-creazione di valore sono:

- l’atteggiamento positivo nei confronti dell’ente pubblico che eroga il servizio. Un esempio potrebbe essere la forza di volontà e lo sforzo (atteggiamento positivo) di un tossicodipendente di non assumere droghe per fruire efficacemente del servizio, ossia la disintossicazione;
- Le aspettative dello user nei confronti del servizio. Come già specificato le aspettative costituiscono un elemento fondamentale per la co-creazione del valore, la quale avviene nel momento dell’interazione tra le aspettative e l’attuale esperienza del fruitore del servizio;
- La tolleranza, intesa come l’atteggiamento comprensivo degli user nei confronti dell’erogatore del servizio nel caso in cui il servizio stesso non soddisfi appieno le aspettative;
- La fiducia degli users nei confronti del produttore del fornitore del servizio (P.A), la quale dipende in gran misura dai risultati conseguiti dalla Pubblica Amministrazione e dal mancato mantenimento o meno delle promesse fatte.

Troisi (2015, p.92) conclude che *“La predisposizione mentale ed emotiva del cittadino in termini di atteggiamento positivo, aspettative, tolleranza e fiducia predispongono verso una più attiva collaborazione durante il processo di erogazione”*.

Il secondo fattore invece consiste nella ricerca di informazioni da parte dell’utente relativamente al servizio. Questa condizione si verifica specialmente quando l’utente identifica nel servizio e nelle sue modalità di fruizione un certo grado di complessità il quale potrebbe ostacolare la creazione di valore. Esso ricercherà allora informazioni al fine di colmare il gap informativo in merito alle modalità di fruizione. Un esempio chiarificatore di ciò potrebbe essere la comune raccolta differenziata. Un cittadino, confuso dalla molteplicità di rifiuti esistenti, potrebbe essere spinto a ricercare informazioni in merito alle varie tipologie di rifiuti da differenziare con lo specifico

obbiettivo di non compromettere la differenziazione.

In questo senso sarà di cruciale importanza per reperire le informazioni che l'ente pubblico (fornitore del servizio) renda reperibili ed accessibili ai cittadini i contenuti ricercati.

*“Il compimento da parte del cittadino di operazioni attive di reperimento, raccolta ed organizzazione delle informazioni utili all'erogazione del servizio contribuiscono a rendere l'utente più consapevole e padrone del dominio del servizio, consentendogli di poter esercitare un maggiore controllo sulla fruizione, riducendo così l'asimmetria nei confronti dell'erogatore”* (Troisi, 2015, p.99).

Il terzo fattore determinante per la co-creazione è la cooperazione intesa come accettazione delle direttive imposte dall'ente pubblico il cui rispetto risulta indispensabile perché la fruizione del servizio si verifichi.

Il livello di cooperazione dell'utente può variare d'intensità. Esso può compiere il minimo indispensabile per attenersi al rispetto dei termini che costituiscono il prerequisito indispensabile per l'erogazione del servizio (“compliance with basics”), oppure può decidere di cooperare in maniera molto più profonda, assumendosi delle responsabilità quasi alla stregua di un dipendente part-time riconoscendo i propri doveri di co-creatore (Troisi, 2015).

*“La preliminare accettazione delle linee guida emanate dal provider, nonché l'adozione di un generale atteggiamento cooperativo rendono il cittadino conforme al proprio ruolo di co-creatore, proiettando verso l'effettuazione di una più adeguata co-erogazione”* (Troisi, 2015, p.101).

Il quarto fattore è rappresentato dalla combinazione al servizio di attività o servizi complementari organizzate dall'ente erogatore, le quali seppure non risultino fondamentali per la produzione del servizio stesso, permettono di aumentare l'engagement dello user nei processi di co-creazione e di aumentare le occasioni di contatto tra ente e user.

*“ L'esigenza di integrare al servizio attività collaterali aumenta le competenze del cittadino/consumatore che diviene così un co-creatore sempre più esperto, così come la partecipazione ad eventi organizzati dall'azienda erogatrice innalza il senso di appartenenza verso la stessa”* (Troisi, 2015, p. 103).

La quinta attività riguarda l'impatto che la fruizione del servizio ha sulla vita dell'utente. In particolar modo quando la fruizione di un servizio comporta la necessità per il fruitore di cambiare le proprie abitudini di vita per dare vita alla co-creazione di valore, non tutti i fruitori decidono di adattarsi in egual misura alle trasformazioni causate dal servizio.

Alcuni utenti adottano una forma di adattamento definito pragmatico, ossia quando vi è la semplice accettazione passiva da parte dell'utente delle limitazioni e trasformazioni innescate dal servizio. Altri invece si adattano alle trasformazioni consapevoli che l'accettazione e la gestione consapevole dei cambiamenti contribuisca ad aumentare il valore creato.

*“Il valore si crea nel momento in cui l'utente realizza che la sua vita è migliorata da quando egli fruisce di un determinato servizio[...]; la gestione del cambiamento derivante dalla fruizione del servizio consente al cittadino di poter modulare, anche grazie all'intervento del fornitore, le trasformazioni che il servizio apporta alle proprie prassi, producendo valore attraverso l'acquisizione di nuovi significati, modi di fare, valori”* (Troisi, 2015, p.105).

La sesta attività riguarda la co-produzione. In accordo con la Service Dominant Logic la co-produzione intesa come la partecipazione dei soggetti allo sviluppo di una proposta di valore rappresenta *condicio sine qua non* per la co-creazione di valore pubblico. Tuttavia con il termine co-produzione in questo paragrafo si intende la fase dell'erogazione congiunta del servizio. Tale fase può assumere tre momenti:

- il co-design, ossia la fase in cui avviene un coinvolgimento volontario e consapevole degli users da parte degli enti pubblici nel processo di progettazione e valutazione del servizio pubblico con lo specifico intento di migliorare la performance del servizio e progettarlo sul riflesso dei desideri degli users. In questa fase lo user partecipa condividendo conoscenza, esperienze, capacità, tempo e denaro.
- Il secondo momento, quello della co-delivery, implica una partecipazione attiva degli users su base continuativa nella distribuzione del servizio apportando, congiuntamente all'erogatore, risorse sostanziali per il servizio.



- Infine l'ultimo momento coincide con la Service recovery, ossia la partecipazione dello user nella fase cruciale di collaborazione con l'ente fornitore del servizio per la risoluzione delle inefficienze riscontrate.

*“ Il coinvolgimento del cittadino in tutte le fasi del processo di erogazione, dalla progettazione dell'offerta alla vera e propria co-delivery fino ad arrivare all'intervento dell'utente nella risoluzione delle lacune del servizio (Service Recovery) fa sì che il fruitore [...] non soltanto partecipi in prima persona al servizio ma aiuti a migliorarlo e a rilevarne le possibili criticità”* (Troisi, 2015,p.109).

La settima dimensione riguarda il co-apprendimento. Essa si divide in due momenti cruciali: la condivisione ossia il momento cruciale per l'interazione tra user e provider in cui essi instaurano un flusso conoscitivo bidirezionale condividendo know how, risorse, esperienze ed aspettative proprie e altrui; il feedback ossia l'insieme di informazioni provenienti dagli users, sollecitate o non, le quali assumono cruciale importanza per l'ente erogatore al fine di migliorare la performance del servizio nel lungo periodo.

*“L'instaurazione di flussi conoscitivi bidirezionali tra cittadini ed erogatori dà vita a meccanismi di continuo apprendimento da parte di entrambi gli attori, rendendo l'utente una fonte di conoscenza indispensabile al miglioramento del servizio [...]”* (Troisi, 2015, p.112).

L'ultima dimensione, quella della connessione, riguarda la necessità da parte degli enti erogatori di servizi di instaurare un rapporto dialogo con gli users. Solo attraverso l'interazione che scaturisce dal dialogo è possibile innescare condivisione di conoscenza ed idee tra ente pubblico e tutti gli attori del network. Da tale condivisione si originano delle vere e proprie relazioni tra ente pubblico erogatore di servizi e fruitori. Tali relazioni se opportunamente coltivate e mantenute permettono di innescare nel lungo termine una logica *win-win*, ossia il reciproco conseguimento di vantaggi per l'ente pubblico e per l'utente.

*“La costruzione e il mantenimento delle relazioni con i cittadini/consumatori da parte delle imprese e degli enti pubblici in genere garantisce nel breve periodo la soddisfazione degli utenti e nel lungo ne assicura [...]”* il conseguimento di reciproci vantaggi (Troisi, 2015, p. 115).

La framework appena illustrata si ripropone di colmare le lacune del modello presentato da Osborne, Radnor e Strokosch (2016). Identificando e classificando le attività di co-creazione di valore messe in atto dai fruitori nel processo di interazione con l'erogatore gli autori propongono un modello concettuale destinato alle amministrazioni pubbliche per guidarle lungo il complesso percorso d'implementazione e di intensificazione delle interazioni con il complesso network di utenti che sono elemento chiave per la co-creazione di valore pubblico.

## **Cap 4: La co-produzione del servizio di raccolta differenziata nei comuni italiani**

La parola rifiuto deriva etimologicamente dal verbo rifiutare: rigettare, non volere. Tuttavia, negli ultimi anni è avvenuta una rivalutazione del concetto di rifiuto grazie all'emersione di una nuova consapevolezza condivisa sia dalle istituzioni che dalla società stessa: la necessità di tutelare l'ambiente.

I fenomeni della globalizzazione e dello sviluppo industriale, i quali hanno investito il nostro pianeta in maniera inarrestabile scatenando trasformazioni economiche e socio-culturali, hanno purtroppo innescato una grave emergenza ambientale minacciando di compromettere il delicato equilibrio ambientale e la sopravvivenza stessa dell'ambiente.

Infatti, se da un lato la globalizzazione e l'industrializzazione hanno permesso all'uomo di esercitare la propria azione trasformatrice sulla natura nel tentativo di rendere l'ambiente un "habitat" più confortevole ed adatto ai propri bisogni ricorrendo ad uno sviluppo intensivo di aree urbane ed industriali, dall'altro tali azioni hanno portato al depauperamento delle risorse naturali per l'estrazione di materie prime, nonché ad una produzione di elevati tassi di inquinamento.

Non potendo ostacolare questo processo inarrestabile è stato necessario adottare una nuova cultura che trovasse il modo di conciliare la domanda sempre crescente di risorse, con una disponibilità sempre più scarsa. Nasce così il concetto di sostenibilità ambientale da applicare anche in ottica di rifiuti.

Abbracciando l'ottica dell'eco-sostenibilità il rifiuto viene rivalutato da scarto a risorsa che, se opportunamente sfruttata, può diventare una fonte di ricchezza.

Nasce così un nuovo motto costituito dalle 4R: Ridurre, riutilizzare, riciclare la materia, recuperare energia con lo specifico obiettivo di innescare un ciclo virtuoso fondato sul riciclaggio e prevenzione.

In questo capitolo dunque verrà proposta dapprima una panoramica in merito al prospetto normativo italiano per la gestione dei rifiuti. Verrà poi presentata una breve valutazione comparata tra gli andamenti in merito alla produzione dei rifiuti tra Europa ed Italia.

Verrà infine presentato il tema della co-produzione del servizio di raccolta

differenziata presentando l'indagine esplorativa effettuata sui comuni italiani, la relativa analisi ed infine le conclusioni tratte, illustrandone limiti e possibili sviluppi futuri.

#### **4.1 Il prospetto normativo italiano per la gestione dei rifiuti**

L'approccio alla raccolta differenziata nasce dalla spinta della Commissione europea la quale, mossa dalla volontà di tutelare l'ambiente, l'individuo e la collettività, emanò il 15 luglio 1975 la direttiva 75/442/CEE.

Con l'emanazione della direttiva in questione il Consiglio delle Comunità Europee introdusse preliminarmente una regolamentazione efficace e coerente in merito alla gestione, allo smaltimento, al recupero (mediante riciclo, reimpiego, riutilizzo o ogni altra azione intesa a ottenere materie prime secondarie o l'uso dei rifiuti come fonte di energia<sup>17</sup>) e alla raccolta dei rifiuti, ossia "qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi." (Direttiva 75/442/CEE, art 1.).

Inoltre venne introdotto il principio di "chi inquina paga" evidenziando la dimensione di responsabilità nella produzione di rifiuti secondo la quale chiunque produca dei rifiuti ne diventi automaticamente responsabile per il trattamento e smaltimento.

L'emanazione di tale direttiva rappresentò, a tutti gli effetti, un primo vero e proprio tentativo della comunità europea di predisporre una disciplina che riconoscesse la pericolosità degli effetti nocivi connessi alla raccolta, al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti sulla salute e sul benessere non solo del cittadino, ma anche dell'ambiente e che, spinta da tale consapevolezza, mettesse in atto delle misure volte a prevenirli (Di Lello et al, 2005).

La volontà della Commissione Europea di innescare azioni comunitarie volte a tutelare l'ambiente e migliorare la qualità della vita degli individui, anche attraverso l'armonizzazione delle legislazioni dei vari paesi dell'Unione Europea, non fu colta tempestivamente dall'Italia, la quale impiegò ben sette anni affinché la direttiva entrasse a far parte dell'agenda del paese.

Finalmente il 10 settembre 1982 l'Italia approvò il D.P.R 915/82, con il quale, in attuazione delle direttive CEE n. 75/142, 76/103, 78/319, rispettivamente relative a

---

<sup>17</sup> Direttiva 75/442/CEE, art.3

rifiuti, smaltimento del policlorodifenili e dei policlorotrifenili, e rifiuti tossici nocivi, assicurava la tutela dell'ambiente e la sicurezza dell'individuo e della comunità, ed infine il recupero dai rifiuti di materiali ed energia da destinare al riciclo ed al riutilizzo (Debenedetto G., Lovecchio L., 2013, p.13).

Il decreto in questione illustra la specifica classificazione dei rifiuti che vengono suddivisi in:

- *Rifiuti solidi urbani: non ingombranti*, provenienti dai fabbricati o da altri insediamenti civili in genere;  
*ingombranti*, quali beni di consumo durevoli, di arredamento, di impiego domestico, di uso comune, provenienti da fabbricati o da altri insediamenti civili in genere;  
*i rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private*, comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime, lacuali e sulle rive dei fiumi.
- *Rifiuti speciali*: i residui derivanti da lavorazioni industriali; quelli derivanti da attività agricole, artigianali, commerciali e di servizi che, per quantità o qualità, non siano dichiarati assimilabili ai rifiuti urbani;  
i rifiuti provenienti da ospedali, case di cura ed affini, non assimilabili a quelli urbani;  
i materiali provenienti da demolizioni, costruzioni e scavi; i macchinari e le apparecchiature deteriorati od obsoleti;  
i veicoli a motore, rimorchi e simili fuori uso e loro parti;  
i residui dell'attività di trattamento dei rifiuti e quelli derivanti dalla depurazione degli effluenti.
- *Rifiuti tossici e nocivi*: tutti i rifiuti che contengono o sono contaminati dalle sostanze elencate nell'allegato al presente decreto, inclusi i policlorodifenili e policlorotrifenili e loro miscele, in quantità e/o in concentrazione tali da presentare un pericolo per la salute e l'ambiente.

Inoltre l'articolo 8 del decreto identifica nella figura del comune l'attore responsabile della raccolta differenziata: la raccolta differenziata diventa "privativa dei comuni", il che implica che sia onere esclusivo dei comuni l'organizzazione e la gestione dei rifiuti in maniera diretta ed autonoma, nonché lo smaltimento dei rifiuti speciali, tossici o nocivi (art.3, D.P.R 915/82).

Il lungo lasso di tempo trascorso tra l'emanazione della direttiva CEE a livello europeo e l'emanazione del D.P.R 915/82 in Italia evidenzia come la politica dei rifiuti nel nostro paese sia nata come epifenomeno risultante dalla spinta dell'agenda euro-comunitaria, piuttosto che come volontà spontanea di tutelare l'ambiente, l'ecosistema e la collettività dal depauperamento delle risorse e dai rischi causati dalla sconsideratezza dell'azione umana.

La prima vera rivoluzione a livello nazionale per quanto riguarda la gestione dei rifiuti si ebbe con il passaggio dal D.P.R 915/82 al D.Lgs. 22/97, meglio conosciuto come Decreto Ronchi. Con l'entrata in vigore del Decreto Ronchi il 5 febbraio del 1997, stilato sul precedente progetto di legge "bozza Gerardini", e con le sue successive modifiche denominate Decreto Ronchi *bis* (D. Lgs 389/97) e dai ventisei decreti attuativi che lo susseguirono (Citrone e Lippi, 2009), venne redatta una normativa che si proponeva di cambiare in maniera radicale la gestione dei rifiuti e delle problematiche ad essa collegate ricorrendo ad un approccio sistemico che evidenziasse il passaggio " da una politica di smaltimento orientata alla correttezza ad una finalizzata alla loro diminuzione e alla loro valorizzazione come fonte economica e di energia, anche attraverso recupero e riciclaggio" (Bregant e Maritano, 2002, pag. 58). Le disposizioni introdotte dal seguente decreto proponevano una gerarchia di intervento e di azione in merito a tre fattori fondamentali:

- Incrementare la prevenzione della produzione di rifiuti, intesa a ridurne i quantitativi ricorrendo a metodi quali lo sviluppo di tecnologie pulite, la promozione di strumenti economici, il ricorso ad azioni di informazione e comunicazione, accordi di programma;
- Incrementare il recupero dei rifiuti, riutilizzandoli, reimpiegandoli o riciclandoli con il fine di ottenere materia prima dagli stessi o,

alternativamente, riutilizzandoli come combustibile per ottenere energia;

- Minimizzare il ricorso allo smaltimento dei rifiuti, tramite la messa in discarica o l'incenerimento, considerandolo come ultima possibilità dell'intera gestione e preferendo l'utilizzo di tecnologie più sicure per limitare il rischio ambientale, nonché forme di autosufficienza nello smaltimento, soprattutto per quanto riguarda i rifiuti urbani.

Con il decreto Ronchi fu delineata per la prima volta una gerarchia ben precisa delle priorità nella gestione dei rifiuti, al vertice della quale si colloca "il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero di materia prima (le quali) debbano essere preferibili ad altre forme di recupero". In quest'ottica la raccolta differenziata diviene un'operazione preliminare cruciale ai fini di un corretto recupero e riutilizzo dei materiali. Tale importanza fu evidenziata dal fatto che con il decreto Ronchi furono fissati dei livelli minimi di raccolta differenziata da raggiungere rispettivamente il 15% entro il primo Marzo 1999, il 25% entro il 2001 ed il 35% entro il 2003.

Otto anni dopo la sua entrata in vigore fu attuato un tentativo di redarre un testo unico, il quale fu varato in via definitiva nell'aprile 2006, sotto il nome di Testo Unico Ambientale (D.Lgs 152/06).

Il Testo Unico Ambientale non diparte totalmente dal precedente decreto Ronchi, anzi lo ridisegna semplificandolo e razionalizzandolo in merito a cinque settori: il danno ambientale, rifiuti e bonifiche, via e vas, tutela delle acque e del suolo, tutela dell'aria. Per quanto riguarda l'emergenza rifiuti, il Testo Unico Ambientale modifica il precedente decreto sotto quattro punti.

In primo luogo apporta una nuova definizione di rifiuto che, rispetto al precedente decreto, si delinea come più precisa ed esaustiva. A differenza del decreto Ronchi, per il quale il rifiuto costituiva "ciò di cui il detentore si disfi, abbia deciso di disfarsi o abbia l'obbligo di disfarsi" (D.Lgs 22/97), il Testo Unico Ambientale definisce il rifiuto come "qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A alla parte quarta di cui al presente decreto e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi" (D.Lgs 152/06, art. 183).

Il Testo Unico Ambientale afferma dunque, ai fini dell'identificazione di un rifiuto,

che debba sussistere una duplice condizione:

- che il residuo appartenga ad una specifica categoria illustrata nell'allegato A, escludendo così materie prime secondarie, sottoprodotti e combustibili da rifiuti dall'essere soggetti alla disciplina sui rifiuti;
- che vi sia volontà da parte del produttore/detentore di disfarsene, escludendo così dalla disciplina dei rifiuti qualsiasi sostanza od oggetto che il produttore impieghi nei processi produttivi o rivenda a prezzi vantaggiosi.

Tale precisazione proposta dal corrente decreto legislativo, seppur possa sembrare di marginale importanza, permette di determinare l'effettivo campo di operatività della normativa in materia, il quale, non essendo mai stato opportunamente definito in precedenza, ha da sempre generato notevoli dubbi interpretativi e significative difficoltà applicative.

Inoltre, il Testo Unico Ambientale in merito ai rifiuti, non solo conferma la già profetizzata necessità di minimizzare il ricorso alle discariche, giustificandone il ricorso esclusivamente come opzione residuale, ma conferma anche la gerarchia<sup>18</sup> di intervento sul ciclo di vita del rifiuto, proposta dal precedente decreto Ronchi, vedendo nelle azioni di prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e recupero di altro tipo, l'unico modo per il conseguimento degli obiettivi prefissati.

Per quanto riguarda i livelli minimi di raccolta differenziata la normativa del Testo Unico Ambientale raddoppiò gli standard proposti dal decreto Ronchi, fissando la percentuale di rifiuto urbano differenziato da raccogliere (in maniera differenziata) sul totale del rifiuto urbano prodotto rispettivamente a: almeno il 35% entro il 31 dicembre 2006, almeno il 45% entro dicembre 2008 e almeno il 65% entro il dicembre 2012. Per il conseguimento delle finalità e degli obiettivi indicati, la disposizione in esame stabilisce, alla stregua della previgente disciplina ambientale, che lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti locali esercitino i poteri e le funzioni di rispettiva competenza in materia di gestione dei rifiuti in conformità alle disposizioni del decreto, agendo in maniera sinergica ed armonizzata al fine di conseguire gli obiettivi prestabiliti (D.Lgs. 152/06, art. 178, comma 4 e5).

---

<sup>18</sup> Per un approfondimento si veda D.Lgs 152/06 art. 179/180/181/182.



Il seguente decreto, oltre a stabilire la necessità di azioni concrete volte a tutelare l'ambiente e la salute dell'individuo, propone una nuova visione del rifiuto il quale da materiale di scarto viene rivalutato come elemento di un ciclo di trasformazione della materia e dell'energia, che può essere riutilizzato o reintegrato.

La definizione di complessi obiettivi di recupero e riciclaggio evidenzia l'approdo dell'Italia ad un'ottica di vera e propria valorizzazione dei rifiuti, i quali, se opportunamente impiegati e trattati, possono diventare una vera e propria risorsa.

Ad oggi, l'ultima importante riforma nazionale in merito alla tutela dell'ambiente si è avuta con l'emanazione, il 3 dicembre 2010, del D.Lgs. 205/10 il quale ha modificato la parte IV del D.Lgs. 152/06, relativa alla gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati, rendendola conforme ai contenuti delle nuove direttive europee 2008/98. La principale modifica applicata alla gestione dei rifiuti fu quella stilata nell'articolo 7 (modifica dell'articolo 181, D.Lgs. 152/06), oltre a quella riguardante una maggiore flessibilità nel rispetto della gerarchia di ordine prioritario nella gestione dei rifiuti (comma 1, D.Lgs 152/06), la quale fissa nuovi obiettivi, ancor più ambiziosi, per la raccolta differenziata in termini di riciclaggio e riutilizzo della materia, introducendo infine l'obbligo per i comuni di realizzare la raccolta differenziata almeno per carta, metalli, plastica e vetro provenienti da nuclei domestici.

Come riporta l'art. 7 D.Lgs. 205/10:

*“Al fine di promuovere il riciclaggio di alta qualità e di soddisfare i necessari criteri qualitativi per i diversi settori del riciclaggio, sulla base delle indicazioni fornite dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, le regioni stabiliscono i criteri con i quali i comuni provvedono a realizzare la raccolta differenziata in conformità a quanto previsto dall'articolo 205. Le autorità competenti realizzano, altresì, entro il 2015 la raccolta differenziata almeno per la carta, metalli, plastica e vetro, e ove possibile, per il legno, nonché adottano le misure necessarie per conseguire i seguenti obiettivi:*

*a) entro il 2020, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali, come minimo, carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici, e possibilmente di altra origine, nella misura in cui tali flussi di rifiuti sono simili a quelli domestici, sarà aumentata complessivamente almeno al 50% in termini di peso [...]*”

Dall'emanazione del Testo Unico Ambientale e dalle modifiche ad esso apportate emerge la volontà dell'Italia di compiere azioni concrete volte a tutelare l'ambiente e la salute dell'individuo. La gestione dei rifiuti diventa così attività di pubblico interesse nel perseguimento di obiettivi di recupero e riciclaggio sempre più ambiziosi con il fine ultimo di approdare ad un nuovo sistema economico in cui il rifiuto non è più uno scarto, bensì una risorsa.

## 4.2 Una valutazione comparata della gestione rifiuti

In un'epoca caratterizzata da un inarrestabile fenomeno di globalizzazione, è ormai divenuta una necessità per i governi prendere coscienza che il ciclo dei rifiuti sarà davvero integrato, virtuoso e sostenibile solo se fondato su una seria politica di riduzione. Emerge dunque la necessità di promuovere una nuova coscienza collettiva, basata su un nuovo stile di vita orientato verso la riduzione dei rifiuti attraverso comportamenti responsabili e virtuosi da parte dei governi e delle popolazioni.

I risultati ottenuti dai paesi dell'Unione Europea negli ultimi anni sono stati incoraggianti, tanto da convincere l'Europa di poter raggiungere l'obiettivo di "zero Waste" entro il 2030.

Secondo il rapporto relativo al 2015, elaborato su base annua da ISPRA<sup>19</sup> (Istituto Superiore Protezione Ambiente, [www.isprambiente.gov.it](http://www.isprambiente.gov.it)) sulla base dei dati storici forniti da EuroStat<sup>20</sup> (Ufficio Statistico dell'Unione Europea) in merito alla produzione di rifiuti urbani, è stato riscontrato a livello europeo un'inflazione nella produzione di rifiuti urbani complessiva del 1,2% circa, corrispondente ad una riduzione approssimata a 2,9 milioni di tonnellate, nel biennio 2011-2013 per i 28 paesi membri dell'Unione Europea (Tabella 4.2).

---

<sup>19</sup><http://www.isprambiente.gov.it>

<sup>20</sup> reperibili su <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>

Tabella 4.2, Produzione di rifiuti urbani (1000\*t), 2011-2013

Paese/Raggruppamento	2011	2012	2013
<b>UNIONE EUROPEA (28 SM)</b>	<b>250.898</b>	<b>246.148</b>	<b>243.240</b>
<b>UNIONE EUROPEA (15 SM)</b>	<b>215.011</b>	<b>210.827</b>	<b>209.112</b>
<b>NUOVI STATI MEMBRI</b>	<b>35.887</b>	<b>35.321</b>	<b>34.128</b>
Belgio	5.035	5.004	4.905
Bulgaria	3.732	3.364	3.135
Repubblica Ceca	3.358	3.233	3.228
Danimarca	4.393	4.242	4.192
Germania	50.237	49.759	49.780 e
Estonia	399	371	386
Irlanda	2.823	2.693	2.693 s
Grecia	5.586	5.585	5.585 s
Spagna	22.672	21.896	20.931 e
Francia	35.019	35.001 e	34.828 e
Croazia	1.645	1.670	1.721
Italia	31.386	29.994	29.573
Cipro	581	579	538 e
Lettonia	721	613	627
Lituania	1.339	1.330	1.280
Lussemburgo	345	346	355 e
Ungheria	3.809	3.988	3.738
Malta	245	247	241
Paesi Bassi	9.479	9.203	8.845
Austria	4.807	4.883	4.905
Polonia	12.129 e	12.084 e	11.295 e
Portogallo	5.178	4.766	4.598
Romania	5.398 e	5.441 e	5.441 s
Slovenia	852	744	853
Slovacchia	1.679	1.657	1.645
Finlandia	2.719	2.738	2.682
Svezia	4.266	4.304	4.350
Regno Unito	31.066	30.413	30.890

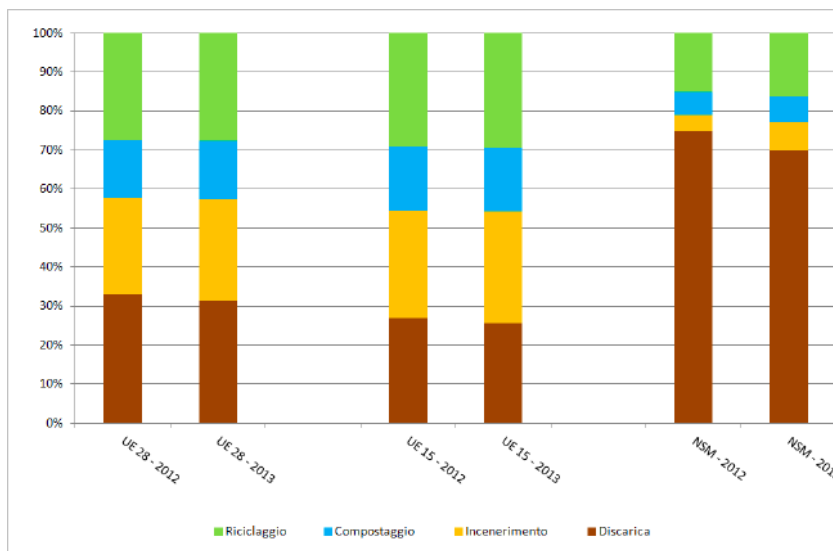
Note: (e) stima stato membro, (s) stima Eurostat.

Fonte: Elaborazione ISPRA su dati Eurostat.

[http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/rapporti/rifiuti-urbani-2015/RapportoRifiutiUrbani\\_Ed.2015n.230\\_Vers.Integrale\\_agg22\\_12\\_2015.pdf](http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/rapporti/rifiuti-urbani-2015/RapportoRifiutiUrbani_Ed.2015n.230_Vers.Integrale_agg22_12_2015.pdf)

Per quanto riguarda lo smaltimento dei rifiuti tramite ricorso alle discariche, in Europa (UE 28) si può affermare che vi sia stata una riduzione complessiva, seppure appena percepibile ( a tal proposito si veda Figura 4.1). Tuttavia tale riduzione è stata “alterata” dall’entrata dei nuovi stati membri all’interno dell’unione europea che, come evidenziano i grafici (8 e 9) abbassa notevolmente la media complessiva europea. Se dovessimo infatti fare un paragone fra vecchi (UE 15) e nuovi stati membri (NSM) risulterebbe evidente che le riduzioni più significative sono state riscontrate nei nuovi stati membri, i quali hanno diminuito la percentuale di rifiuti smaltiti in discarica del 5%, passando da un iniziale 75% di rifiuti smaltiti in discarica nel 2012, ad un 70% nel 2013. Per quanto riguarda invece le percentuali raggiunte dai vecchi stati membri (UE15) la riduzione percentuale di smaltimento in discarica rimane più o meno stabile, diminuendo nel 2013 rispetto all’anno precedente solamente di 1 punto percentuale.

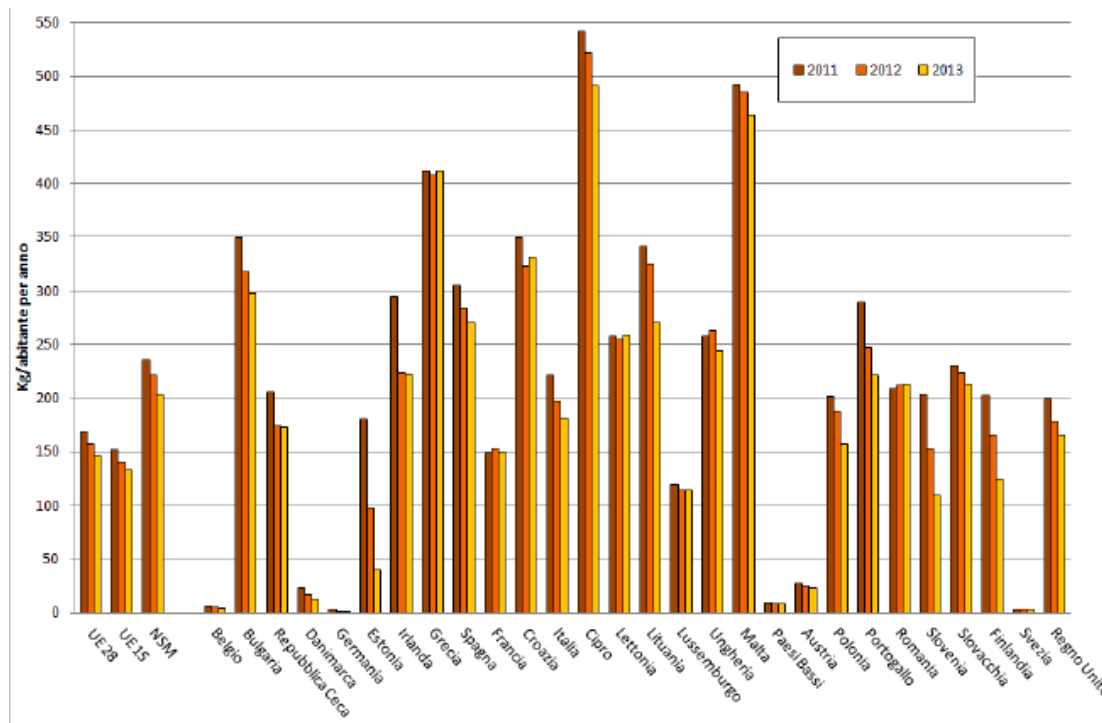
*Figura 4.1: Ripartizione percentuale della gestione dei rifiuti urbani nell’UE, 2012-2013*



Fonte: Elaborazione ISPRA su dati Eurostat.  
[http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/rapporti/rifiuti-urbani-2015/RapportoRifiutiUrbani\\_Ed.2015n.230\\_Vers.Integrale\\_agg22\\_12\\_2015.pdf](http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/rapporti/rifiuti-urbani-2015/RapportoRifiutiUrbani_Ed.2015n.230_Vers.Integrale_agg22_12_2015.pdf)

Tale andamento viene confermato e maggiormente messo in evidenza se si osservano i dati relativi alle quantità pro capite di rifiuti smaltiti in discarica nei vari paesi membri dell'Unione Europea nel triennio dal 2011 al 2013 contenuti nella figura 4.3.

*Figura 4.3: Quantità pro capite di rifiuti urbani (kg/abitante per anno) smaltiti in discarica nell'UE(28), anni 2011-2013*



Fonte: Elaborazione ISPRA su dati Eurostat.

[http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/rapporti/rifiuti-urbani-2015/RapportoRifiutiUrbani\\_Ed.2015n.230\\_Vers.Integrale\\_agg22\\_12\\_2015.pdf](http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/rapporti/rifiuti-urbani-2015/RapportoRifiutiUrbani_Ed.2015n.230_Vers.Integrale_agg22_12_2015.pdf)

Come evidenzia la figura 4.3, i livelli di quantità pro capite di rifiuti urbani smaltiti in discarica risultano poco significative nei vecchi stati membri (-5%) se paragonate a quelle riscontrate nei nuovi stati membri (-8%). Gli eccezionali miglioramenti dei nuovi stati membri sono sicuramente imputabili alla più recente adozione delle direttive europee che limitano il ricorso alle discariche e risulterebbero già consolidati nei vecchi stati membri.

#### 4.2.1 La gestione dei rifiuti solidi urbani in Italia

Volendo osservare più da vicino la situazione Italiana in merito alla gestione dei rifiuti solidi urbani, il report fornito dall'Arpa (Agenzia Regionale per la Protezione

Ambientale), relativo all'anno 2015, non evidenzia una particolare virtuosità dei comuni italiani in merito alla questione rifiuti.

Osservando l'andamento dei livelli di produzione nazionale dei rifiuti solidi urbani nell'arco temporale di osservazione dal 2010 al 2014 (si veda Figura 4.4) complessivamente a livello nazionale si riscontra una diminuzione complessiva di circa 2,9 milioni di tonnellate nella produzione di rifiuti solidi urbani.

Tuttavia se si osserva solamente l'anno 2013-2014 emerge una leggera inversione del trend, con una crescita di circa lo 0,3%, pari ad 83 mila tonnellate di rifiuti prodotti.

Tabella 4.4: Produzione totale di rifiuti urbani, anno 2010-2014.

Regione	2010	2011	2012	2013	2014
	(t)				
Piemonte	2.251.370	2.159.922	2.027.359	2.003.584	2.050.631
Valle d'Aosta	79.910	78.418	76.595	72.590	72.431
Lombardia	4.957.884	4.824.172	4.626.765	4.594.687	4.642.315
Trentino Alto Adige	508.787	521.503	505.325	495.427	495.425
Veneto	2.408.598	2.305.401	2.213.653	2.212.653	2.240.454
Friuli Venezia Giulia	610.287	575.467	550.749	546.119	553.433
Liguria	991.453	961.690	918.744	889.894	899.438
Emilia Romagna	2.999.959	2.918.957	2.800.597	2.780.295	2.829.543
<b>Nord</b>	<b>14.808.248</b>	<b>14.345.531</b>	<b>13.719.787</b>	<b>13.595.249</b>	<b>13.783.670</b>
Toscana	2.513.312	2.372.799	2.252.697	2.234.082	2.253.908
Umbria	540.958	507.006	488.092	469.773	476.375
Marche	838.196	822.237	801.053	764.139	796.142
Lazio	3.430.631	3.315.942	3.199.433	3.161.134	3.082.372
<b>Centro</b>	<b>7.323.097</b>	<b>7.017.984</b>	<b>6.741.275</b>	<b>6.629.128</b>	<b>6.608.797</b>
Abruzzo	681.021	661.820	626.639	600.016	593.080
Molise	132.153	132.754	126.513	124.075	121.123
Campania	2.786.097	2.639.586	2.554.383	2.545.445	2.560.486
Puglia	2.149.870	2.095.402	1.972.430	1.928.610	1.909.748
Basilicata	221.372	220.241	219.151	207.477	201.130
Calabria	941.825	898.196	852.435	829.792	809.974
Sicilia	2.610.304	2.579.754	2.426.019	2.380.046	2.342.219
Sardegna	825.126	794.953	754.896	732.668	725.024
<b>Sud</b>	<b>10.347.766</b>	<b>10.022.705</b>	<b>9.532.467</b>	<b>9.348.129</b>	<b>9.262.784</b>
<b>Italia</b>	<b>32.479.112</b>	<b>31.386.220</b>	<b>29.993.528</b>	<b>29.572.506</b>	<b>29.655.250</b>

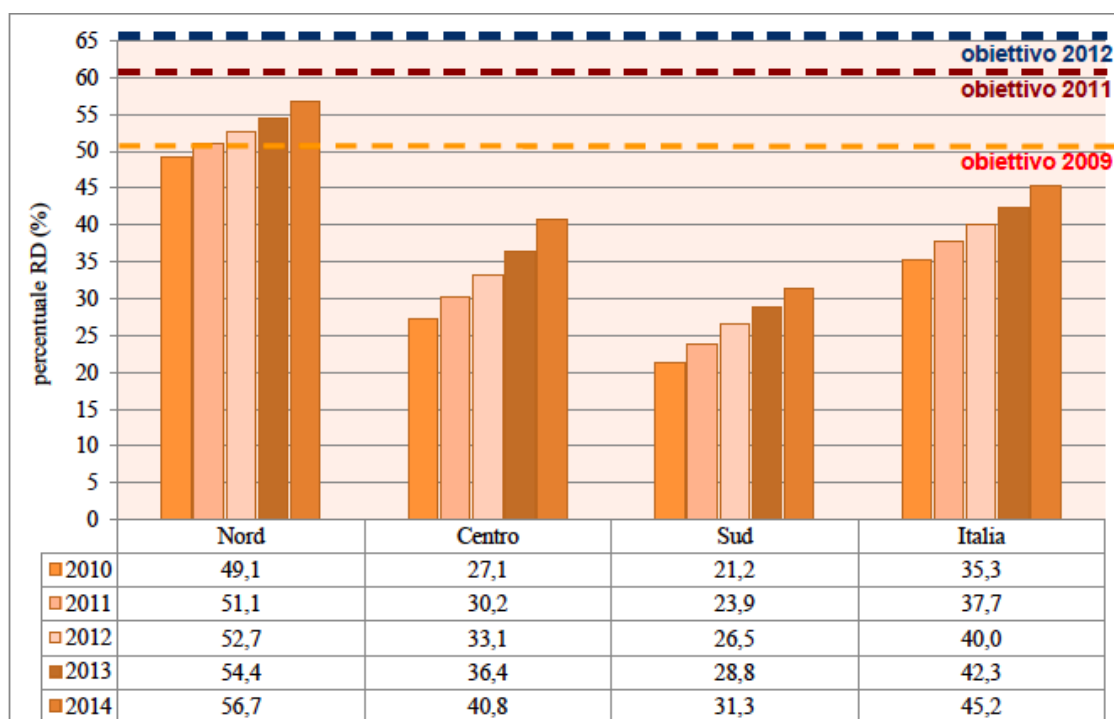
Fonte: ISPRA

[http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/rapporti/rifiuti-urbani-2015/RapportoRifiutiUrbani\\_Ed.2015n.230\\_Vers.Integrale\\_agg22\\_12\\_2015.pdf](http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/rapporti/rifiuti-urbani-2015/RapportoRifiutiUrbani_Ed.2015n.230_Vers.Integrale_agg22_12_2015.pdf)

Tale aumento si riflette anche nel livello generale di produzione pro-capite di rifiuti urbani che, nonostante un'iniziale riduzione pari al -9% di kg per abitante prodotti dal 2010 al 2014, nell'ultimo anno si rileva un aumento rispetto all'anno precedente dello 0,2%.

Tuttavia il dato più significativo al fine di valutare la performance nazionale nella gestione dei rifiuti urbani è dato dal confronto tra l'andamento percentuale della raccolta dei rifiuti urbani e gli obiettivi introdotti dal Testo Unico ambientale i quali stabilivano il raggiungimento di specifici obiettivi per il quadriennio 2010-2014.

Figura 4.5 Confronto fra livelli percentuali di raccolta differenziata ed obiettivi D.Lgs 152/06



Fonte: ISPRA

[http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/rapporti/rifiuti-urbani-2015/RapportoRifiutiUrbani\\_Ed.2015n.230\\_Vers.Integrale\\_agg22\\_12\\_2015.pdf](http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/rapporti/rifiuti-urbani-2015/RapportoRifiutiUrbani_Ed.2015n.230_Vers.Integrale_agg22_12_2015.pdf)



Con l'emanazione D.Lgs 152/2006 e dalla legge 27 dicembre 2006 erano stati stabiliti dei precisi obiettivi di raccolta differenziata:

- almeno 35% entro il 31 dicembre 2006;
- almeno il 40% entro il 31 dicembre 2007;
- almeno il 45% entro il 31 dicembre 2008;
- almeno il 50% entro il 31 dicembre 2009;
- almeno il 60% entro il 31 dicembre 2011;
- almeno il 65% entro il 31 dicembre 2012.

Osservando la figura 4.5, si evince come gli obiettivi fissati nel suddetto decreto legislativo non sono stati rispettati.

#### **4.3 La co-produzione nella raccolta differenziata**

La missione istituzionale di ogni Pubblica Amministrazione è la creazione di valore pubblico a favore della collettività. Esse creano valore attraverso l'erogazione di servizi d'interesse generale, i quali incidono sulla qualità della vita e sulla produttività delle imprese, realizzando soluzioni che soddisfino i bisogni collettivi nella massima economicità possibile.

Tuttavia tale processo non può essere messo in atto unicamente dagli organi governativi, infatti il processo di creazione di valore pubblico non può scindersi dal coinvolgimento dei cittadini e dell'esteso gruppo di attori facenti parte del complesso network. La creazione di valore avviene dunque in un'ottica partecipativa in cui amministrazioni pubbliche ed utenti condividono reciprocamente risorse, responsabilità e risultati perseguendo l'obiettivo del "bene comune".

Lo user nella prospettiva della co-creazione di valore assume il ruolo di *user co-produttore*, colui che mette in gioco le proprie risorse e/o le proprie abilità congiuntamente allo Stato per dare il via ad un processo che vedrà il valore come obiettivo finale.

La co-creazione di valore pubblico rappresenta dunque il fenomeno totalizzante ed onnipervasivo di creazione del valore che include la co-production al suo interno, in cui lo user assume il ruolo di co-produttore partecipante al processo di co-creazione di valore (Troisi,2015).

Nel caso della raccolta differenziata, l'obiettivo della Pubblica Amministrazione Italiana è quello di compiere azioni concrete, ricorrendo all'emanazione del Testo Unico Ambientale, volte a tutelare l'ambiente e la salute dell'individuo. La gestione dei rifiuti diventa così attività di pubblico interesse nel perseguimento di obiettivi di recupero e riciclaggio con il fine ultimo di creare valore per la collettività tutelando l'ambiente, l'individuo e riprogettando un sistema economico che veda il rifiuto non più come uno scarto, bensì come una risorsa da sfruttare per creare valore.

All'interno di tale processo, il servizio di raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani nei vari comuni rappresenta la forma più pura di co-produzione nella quale il cittadino si configura come vero e proprio co-implementatore dell'intero processo di produzione del servizio, senza il contributo del quale non potrebbe avvenire la realizzazione del servizio stesso. Qualora infatti esso non svolgesse correttamente lo smaltimento dei rifiuti, nello specifico la separazione di carta, plastica, vetro, rifiuto umido, secco e verde, non potrebbe verificarsi la corretta realizzazione della raccolta differenziata.

Nel servizio della raccolta differenziata, il coinvolgimento degli user in questo processo di co-produzione si configura come *condicio sine qua non* per la creazione del servizio, proprio a causa della natura stessa del servizio. La partecipazione dell'utente alla co-creazione diventa una condizione ontologicamente necessaria alla produzione del servizio pubblico, sia che il cittadino lo faccia coscientemente e liberamente, sia che venga obbligato (Osborne & Strokosch, 2016).

Inoltre, sempre all'interno del servizio di raccolta differenziata, può sussistere un'ulteriore forma di partecipazione del cittadino: quella del *co-design* del servizio. All'interno di questa forma di co-creazione di valore la partecipazione del cittadino viene estremizzata, diventando una forma di coinvolgimento volontario e consapevole degli users da parte degli enti pubblici nel processo di design e valutazione del servizio pubblico. Tale coinvolgimento muove dalla volontà di migliorare la performance del servizio, seppure non sia cruciale al fine della produzione del servizio stesso.

## **4.4 Un'analisi del servizio di raccolta differenziata nei comuni italiani**

### **4.4.1 Obiettivi e formulazione del questionario**

L'indagine sul servizio della raccolta differenziata è stata rivolta ai comuni d'Italia. Lo scopo della ricerca è quello di indagare il fenomeno della co-produzione nel servizio di raccolta differenziata nei comuni italiani e si pone l'obiettivo di misurare il grado di apertura e predisposizione dei comuni alla partecipazione e all'inclusione dei cittadini nei processi di co-produzione nel servizio. Nello specifico, il tentativo di tale ricerca esplorativa è stato quello di identificare le sottodimensioni ritenute responsabili di influire e caratterizzare il fenomeno della co-produzione nonché di provare a misurarne gli effetti cercando di individuare, qualora esistano, delle differenze nel livello di apertura e nel grado di predisposizione dei comuni alla co-produzione nei diversi contesti territoriali e dimensionali di riferimento.

Per la formulazione delle domande del questionario al fine di indagare il fenomeno della co-produzione dal punto di vista dell'ente pubblico, in questo caso rappresentato dal comune, si è tratto spunto dalla framework teorica fornita da Mc-Coll Kennedy, il quale, come precedentemente approfondito nel terzo capitolo, ha elaborato un modello concettuale destinato alle amministrazioni pubbliche per guidarle lungo il complesso percorso d'implementazione e di intensificazione delle interazioni con l'articolato network di utenti, i quali rappresentano l'elemento chiave per la co-creazione di valore pubblico.

In particolar modo il metodo di elaborazione del questionario ha tenuto in considerazione solamente alcune delle 8 attività di co-creazione di valore ipotizzate dall'autore (a tal proposito si veda la figura 4.6) ribaltandone la prospettiva d'analisi, ossia osservando tali attività non più dal punto di vista del fruitore del servizio, ossia il cittadino (come ipotizzato da Mc Coll-Kennedy), bensì dalla prospettiva dell'erogatore, che in questo caso è rappresentato dalla figura del comune.

A tal fine dunque sono state formulate delle proxy, ossia degli indicatori statistici che tentano di misurare alcune sottodimensioni ritenute responsabili di influire e caratterizzare il fenomeno della co-produzione.

Figura 4.6: confronto tra attività di co-creazione e dimensioni di co-produzione

<p align="center"><b>Attività di co-creazione di Mc-Coll Kennedy</b></p>	<p align="center"><b>Le proxy e le sottodimensioni che influiscono sulla co-produzione del servizio della raccolta differenziata</b></p>
<p><b>Raccolta e collezione delle informazioni</b></p> <p>“Il compimento da parte del cittadino di operazioni attive di reperimento, raccolta ed organizzazione delle informazioni utili all’erogazione del servizio contribuiscono a rendere l’utente più consapevole e padrone del dominio del servizio, consentendogli di poter esercitare un maggiore controllo sulla fruizione, riducendo così l’asimmetria nei confronti dell’erogatore”( Troisi, 2015, p.99).</p>	<p align="center"><b>Comunicazione (Informazione e Sensibilizzazione)</b></p> <p>I Comuni hanno predisposto un’opportuna comunicazione volta a facilitare il reperimento da parte del cittadino di informazioni utili , che gli consentano di poter esercitare un maggiore controllo sul servizio, riducendo così l’asimmetria informativa tra erogatore e fruitore?</p>
<p align="center"><b>Cooperazione</b></p> <p>“La preliminare accettazione delle linee guida emanate dal provider, nonché l’adozione di un generale atteggiamento cooperativo rendono il cittadino conforme al proprio ruolo di co-creatore, proiettando verso l’effettuazione di una più adeguata co-erogazione” (Troisi, 2015, p.101).</p>	<p align="center"><b>Cooperazione ed accettazione delle direttive</b></p> <p>In che misura vi è l’accettazione delle direttive imposte dall’ente pubblico il cui rispetto risulta indispensabili perché il servizio di raccolta differenziata si verifichi correttamente? Qual è il livello di cooperazione del cittadino nel servizio di raccolta differenziata percepito dal comune?</p>

<p style="text-align: center;"><b>Co-produzione</b></p> <p>“ Il coinvolgimento del cittadino in tutte le fasi del processo di erogazione, dalla progettazione dell’offerta alla vera e propria co-delivery fino ad arrivare all’intervento dell’utente nella risoluzione delle lacune del servizio (Service Recovery) fa sì che il fruitore [...] non soltanto partecipi in prima persona al servizio ma aiuti a migliorarlo e a rilevarne le possibili criticità” (Troisi, 2015,p.109).</p>	<p style="text-align: center;"><b>Valutazione del contributo del cittadino</b></p> <p>Come valutano i comuni il contributo del cittadino nel processo di co-produzione?</p> <p>Qual è il grado di predisposizione ed apertura dei comuni ad aumentare il grado di coinvolgimento dei cittadini includendoli volontariamente e consapevolmente nel processo di design del servizio?</p>
<p style="text-align: center;"><b>Co-apprendimento</b></p> <p>“L’instaurazione di flussi conoscitivi bidirezionali tra cittadini ed erogatori dà vita a meccanismi di continuo apprendimento da parte di entrambi gli attori, rendendo l’utente una fonte di conoscenza indispensabile al miglioramento del servizio [...]” (Troisi, 2015, p.112).</p>	<p style="text-align: center;"><b>Co-apprendimento</b></p> <p>Si è manifestata da parte dei comuni la volontà di innescare dinamiche di co-apprendimento instaurando flussi conoscitivi bidirezionali con il cittadino?</p>
<p style="text-align: center;"><b>Cambiamento delle abitudini di vita</b></p> <p>“Il valore si crea nel momento in cui l’utente realizza che la sua vita è migliorata da quando egli fruisce di un determinato servizio[...]; la gestione del cambiamento derivante dalla fruizione del servizio consente al cittadino di poter modulare, anche grazie all’intervento del fornitore, le trasformazioni che il servizio apporta alle proprie prassi, producendo valore attraverso l’acquisizione di nuovi significati, modi di fare, valori” (Troisi, 2015, p.105).</p>	<p style="text-align: center;"><b>Grado di adattamento del cittadino</b></p> <p>Che tipo di risposta si è avuta all’introduzione dell’obbligo di effettuare la raccolta differenziata?</p> <p>Il cittadino ha sviluppato un adattamento pragmatico o vi è stato un adattamento consapevole che il fine ultimo del servizio sia rappresentato dalla co-creazione di valore?</p>

Fonte: Elaborazione propria

Si ritiene doveroso sottolineare che, al fine di evitare salti radicali tra argomenti trattati e per permettere all'intervistato di passare da un argomento all'altro in maniera logica e coordinata, il questionario sottoposto al campione è stato suddiviso in sette sezioni, le quali tuttavia non rispecchiano l'ordine concettuale d'analisi. Quest'ultimo verrà ripreso solamente nel paragrafo dedicato alle conclusioni della ricerca.

#### **4.4.2 Metodologia della ricerca e delle tecniche d'indagine**

Il questionario d'indagine è uno strumento costituito da un insieme strutturato di domande, relative ad uno o più argomenti, designato ad acquisire informazioni sulle variabili qualitative e/o quantitative oggetto di indagine. Al tempo stesso può essere definito come uno strumento di comunicazione che permette di facilitare l'interazione tra ricercatore e rispondente e, se presente, anche con il rilevatore. Il questionario generalmente viene strutturato in più sezioni composte da domande aperte e/o chiuse, le quali suddividono la successione dei temi trattati seguendo un ordine logico.

Infine esistono diverse modalità per la somministrazione del questionario: indagini postali, interviste telefoniche o face-to-face, questionari web-based.

Per l'analisi del fenomeno oggetto di studio è stata necessaria la raccolta di dati di tipo qualitativo. Per la raccolta di tali dati non è stato necessario ricorrere all'utilizzo della figura del rilevatore in quanto la raccolta è avvenuta mediante la somministrazione di un questionario web-based.

La scelta dell'adozione di una survey web-based è stata dettata da molteplici fattori, primo fra tutti quello di necessità pratica.

Esso, infatti, è stato preferito ad alternative quali le indagini postali e le interviste telefoniche o face-to-face poiché, essendo rivolto ai comuni collocati in varie parti d'Italia, ha permesso la raccolta dei dati in maniera molto più veloce, in condizione di economicità più di quanto metodi alternativi avrebbero permesso.

Inoltre l'assenza fisica della figura dell'intervistatore o del rilevatore permette al rispondente di fornire risposte libero da condizionamenti e svincolato dal cosiddetto

“effetto intervistatore”, ossia la ridotta accuratezza dei dati rilevati causata dalla presenza di un estraneo che può generare diffidenza e riluttanza nelle risposte stesse.

Infine un ulteriore vantaggio dei questionari web based è quello di permettere, grazie alla piattaforma ospitante l'indagine, di raccogliere i dati in tempo reale già parzialmente elaborati dal software stesso.

La piattaforma utilizzata per la seguente indagine in merito al servizio di raccolta differenziata è stata Google questionario.

Tale piattaforma, completamente gratuita, permette la personalizzazione del questionario nella sua veste grafica adattandolo ai segni distintivi dell'ambiente web che gli utenti trovano attrattivi quali ad esempio colori, icone, cornici, bottoni.

Le tipologie di domande messe a disposizione dalla piattaforma Google sono molteplici: caselle di testo singole e multiple, caselle di commento, quesiti a scelta multipla, menù a tendina, scale e matrici di valutazione, classificazioni.

Per la creazione del questionario si è deciso di adottare la tipologia di domande chiuse, preferendole a quelle aperte poiché permettono una maggiore facilità di elaborazione dei dati raccolti rendendo le risposte omogenee e direttamente confrontabili. In particolare sono state formulate tre tipologie domande chiuse: dicotomiche, le quali permettono di scegliere come risposta solamente una tra le due opzioni fornite (in questo caso sì/no);

a scelta multipla, quando sono è stata fornita una lista di possibili risposte tra cui scegliere;

categoriali, mettendo a disposizione dell'intervistato una scala di misurazione in cui può esprimere il suo giudizio in base all'intensità di una determinata caratteristica, proprietà o opinione.

In questo caso la scala di misurazione adottata è stata la scala di tipo auto-ancorante la quale è costituita da valori, in questo caso valori da 1 a 5 dove il valore 3 rappresenta un valore di sufficienza, compresi tra due etichette posizionate alle due estremità della scala. Tali etichette indicano un giudizio favorevole o negativo, o comunque un giudizio semanticamente opposto, rispetto al quale il rispondente deve dichiarare il proprio grado di accordo/disaccordo.

Le domande sono state organizzate secondo la successione a imbuto, proponendo dapprima domande di carattere generale per passare poi a domande più specifiche in

modo da permettere al rispondente di focalizzare l'attenzione sul tema proposto e di formulare opinioni non meditate.

Sono state infine predisposte delle domande a filtro, le quali permettono di saltare uno o più quesiti successivi se sono verificate certe condizioni, che permettono di indirizzare gruppi particolari di rispondenti verso domande specificatamente rivolte a loro.

Il questionario sottoposto al campione è stato suddiviso in sette sezioni, organizzate al fine di garantire una sequenza degli argomenti affrontati più coerente possibile evitando salti radicali e permettendo così al rispondente di passare da un argomento all'altro in maniera logica e coordinata.

La prima sezione si compone di una breve presentazione agli intervistati del questionario stesso e ne racconta l'inchiesta e gli obiettivi di ricerca. Inoltre è presente un riferimento alla tutela della privacy, in quanto si assicura agli intervistati che i dati raccolti saranno utilizzati in totale anonimato e a fini statistici.

La seconda parte riguarda la raccolta dei dati anagrafici e si compone di tre domande volte a classificare il comune rispondente sotto un profilo dimensionale, sulla base della popolazione del comune, e geografico.

Le successive parti riguardano rispettivamente le generalità del servizio; le modalità di gestione del servizio; il livello di soddisfazione del comune riguardo a diversi fattori riguardanti il servizio e alle esternalità positive; la collaborazione percepita del cittadino.

L'ultima parte riguarda la fase conclusiva del questionario in cui si ringrazia l'intervistato per la gentile collaborazione nella compilazione del questionario.

#### **4.4.2.1 Estrazione del campione**

La popolazione statistica è composta dall'insieme dei comuni d'Italia.

Da tale popolazione statistica è stato estratto un campione di 30 comuni, più il 20% circa per coprire la non risposta, per un totale di 36 comuni intervistati. Il campione è stato selezionato in maniera casuale ricorrendo all'adozione di uno schema non probabilistico di campionamento finalizzato a selezionare una percentuale di rispondenti ripartita equamente in considerazione delle due variabili di stratificazione scelte: la dimensione del comune e l'area geografica.



Per attuare tale suddivisione si è fatto ricorso al sito internet dell'ISTAT ([www.Istat.it](http://www.Istat.it)), dal quale sono state reperite le informazioni in merito alle dimensioni dei comuni e alla loro collocazione geografica.

La suddivisione dei comuni per dimensione è stata fatta sulla base delle classi demografiche; sono stati identificati tre fasce di classi demografiche, in accordo con le classificazioni fornite dall'Istat:

- 1) Comuni di piccole dimensioni: con popolazione residente inferiore o uguale a 15000 abitanti;
- 2) Comuni di medie dimensioni: con popolazione residente compresa tra 15000 abitanti e 70000;
- 3) Comuni di grandi dimensioni: con popolazione residente maggiore o uguale a 70000 abitanti.

La suddivisione dei comuni su base geografica-territoriale è stata fatta per aree geografiche di appartenenza dei comuni. Ne sono state identificate quattro: Nord-Ovest, Nord-Est, Centro e Sud.

Per reperire il recapito mail invece si è ricorsi al sito di ogni comune selezionato. Sono stati contattati ventisei responsabili dell'ufficio ambiente e dieci uffici relazioni con il pubblico quando non è stato possibile reperire il contatto diretto. Si è preferito indirizzare il questionario, qualora possibile, ad una persona specifica non solo per contattare il responsabile dell'ufficio ambiente, il quale in qualità di rappresentante dell'ente pubblico si ritiene possa fornire i dati richiesti con maggiore accuratezza e obbiettività, ma anche perché, essendo stata scelta una somministrazione del questionario via e-mail, si è ritenuto che l'indirizzamento verso una persona specifica avrebbe aumentato l'engagement della persona stessa e dunque avrebbe facilitato la raccolta dei dati.

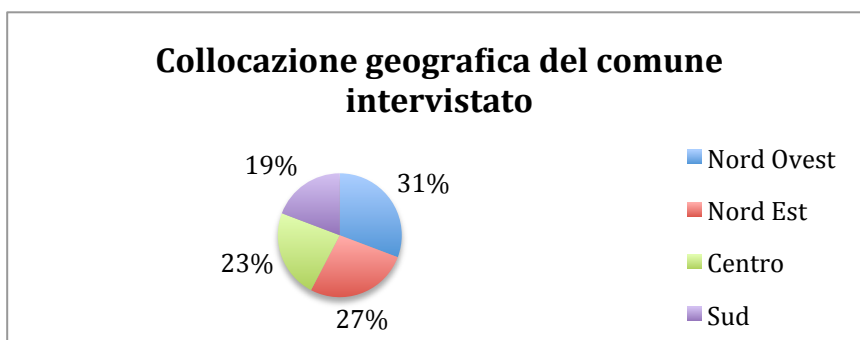
#### 4.4.3 Analisi del questionario

Per tutelare la privacy dei rispondenti non verranno indicati i nomi dei comuni intervistati.

#### **Domanda 2: Il suo comune in Italia si colloca a nord-ovest, nord-est, centro o sud?**

Analizzando la ripartizione geografica relativa al campione dei rispondenti si nota, come evidenziato dalla figura 4.8, che le risposte ottenute sono state: 23,08% risposte provenienti dalle regioni del centro Italia, 26,92% dal Nord-Est, 30,77% da Nord-Ovest, 19,23% dal Sud.

*Figura 4.8 Collocazione geografica dei comuni intervistati*



#### **Domanda 3: “La popolazione del comune è..?”**

E' stato inoltre chiesto agli intervistati di specificare le dimensioni del proprio comune suddividendoli, sulla base della classificazione fornita da ISTAT, in tre classi principali:

- Comuni di piccole dimensioni, con popolazione inferiore ai 15000 abitanti residenti;
- Comuni di medie dimensioni, con numerosità di popolazione residente compresa tra i 15000 abitanti ed i 70000;
- Comuni di grandi dimensioni, con popolazione residente superiore ai 70000 abitanti.

La ragione della duplice segmentazione, per dimensione del comune oltre che per area geografica, risiede nel fatto che, come verrà approfondito nei prossimi paragrafi, è stato

ipotizzato che la dimensione stessa del comune influisca in maniera significativa sulla performance del servizio, nonché sui livelli di co-produzione.

Dei 26 comuni intervistati, 9 comuni sono di piccole dimensioni (34,61%), 9 di medie dimensioni ed 8 di grandi( 30,77%). L'uniformità di tale distribuzione, volutamente ricercata, ha permesso di poter confrontare i dati ottenuti dai vari comuni intervistati senza riscontrare significative alterazioni dovute ad una differente numerosità o asimmetria nel campione intervistato.

*Grafico 4.9 Ripartizione dei comuni per densità abitativa*

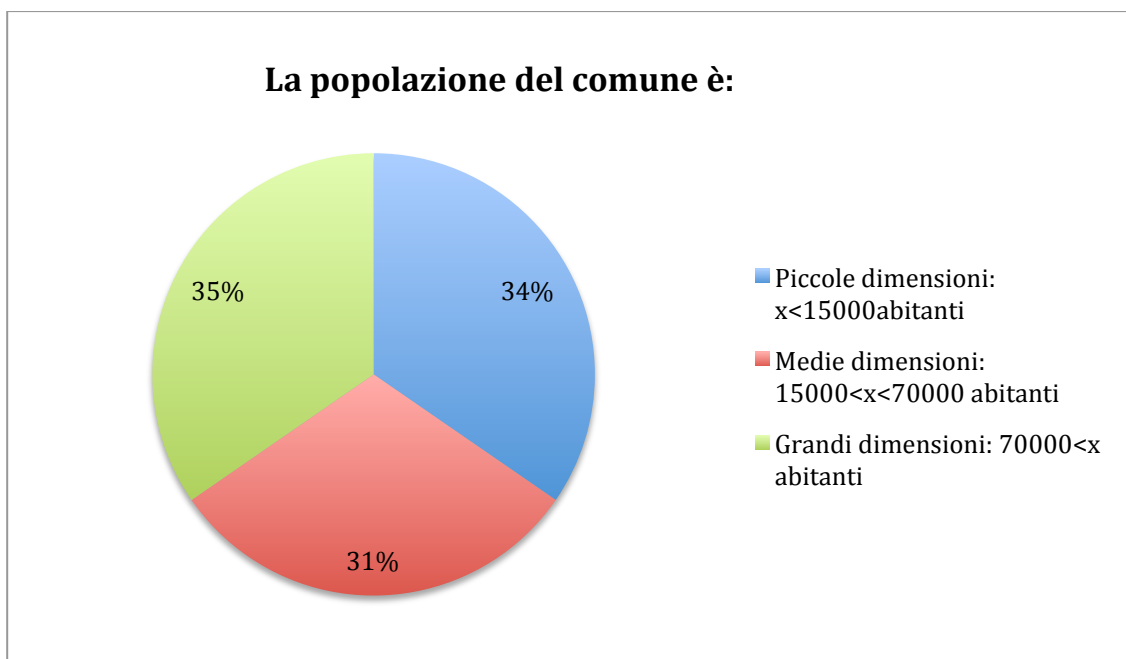
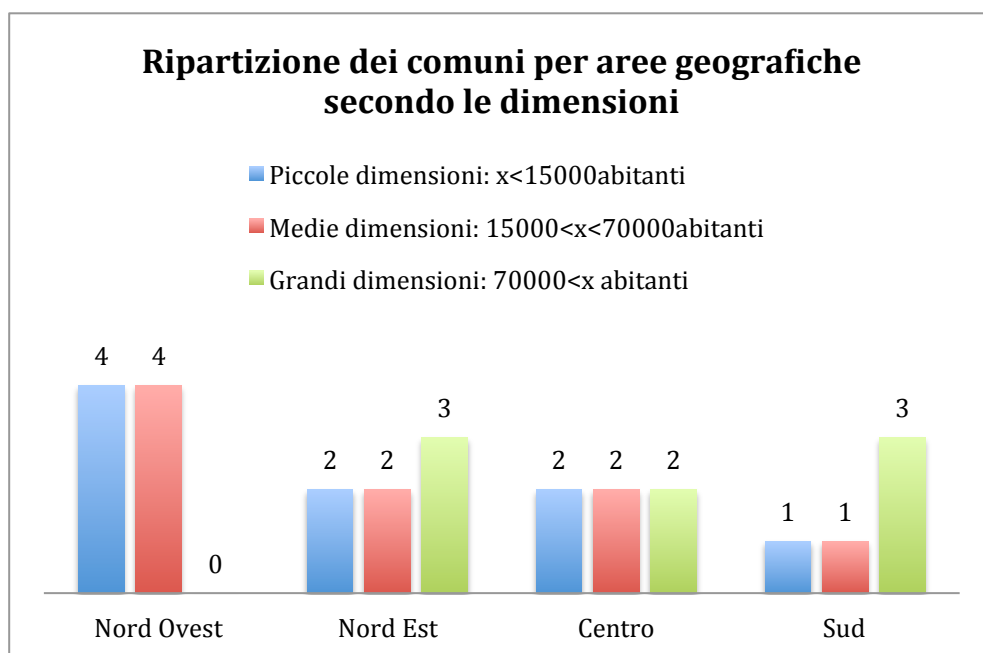


Figura 4.10: Ripartizione dei comuni per area geografica

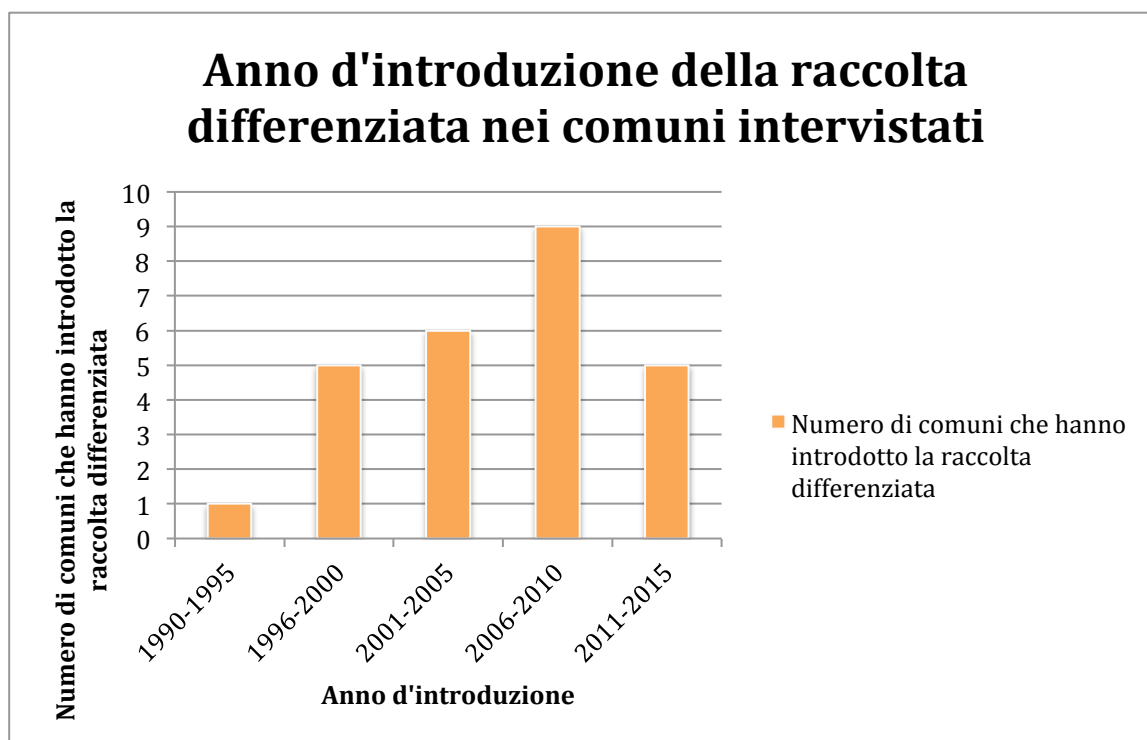


**Domanda 4: L'Amministrazione ha deciso di migliorare il proprio approccio alla raccolta dei rifiuti passando ad un sistema di raccolta differenziata?**

**Domanda 5: Se sì, in quale anno?**

La totalità dei rispondenti ha deciso di migliorare il proprio approccio alla raccolta dei rifiuti adottando un sistema di raccolta differenziata.

*Figurazione 4.11- Anno di introduzione della raccolta differenziata*



**Domanda 6: La gestione dei rifiuti nel territorio del suo comune avviene attraverso gestione in-house oppure viene esternalizzata?**

Per quanto riguarda la gestione del servizio si è riscontrato che solamente il 34,62% dei comuni intervistati attua la gestione in-house del servizio di raccolta differenziata mentre il restante 65,38% preferisce esternalizzarla affidando il servizio a differenti società.

Tale domanda inoltre è stata formulata per verificare se esistesse o meno un legame tra

livello di soddisfazione del comune in merito all'utilità e alle modalità di svolgimento del servizio di raccolta differenziata e modalità di gestione adottata.

Ricorrendo all'utilizzo di una tavola di contingenza è stata fatta un'analisi incrociata con i risultati delle domande 15 e 16 in merito ai livelli di soddisfazione del comune sull'utilità e sulla modalità di svolgimento del servizio di raccolta differenziata nei comuni. Dall'osservazione delle medie dei punteggi assegnati al grado di soddisfazione relativo all'utilità del servizio e alle modalità di svolgimento, si evince che non sussiste una sostanziale differenza che lasci intendere che l'internalizzazione del servizio implichi un maggior livello di soddisfazione del comune rispetto al servizio nel complesso, e viceversa.

Infatti, i comuni i quali hanno adottato una gestione del servizio in-house hanno valutato in media 3,7 su 5 il livello di soddisfazione in merito all'utilità del servizio di raccolta differenziata, mentre quelli che hanno preferito esternalizzare la gestione del servizio hanno attribuito un punteggio di 3,9 su 5.

Allo stesso modo, osservando le medie dei punteggi assegnati dai vari comuni alla soddisfazione per le modalità di svolgimento del servizio, i comuni che hanno adottato una gestione del servizio in-house hanno valutato la loro soddisfazione in media 3,29 su 5, similmente a quelli che l'hanno esternalizzata (3,44 su 5).

Non è dunque possibile affermare che nel campione indagato si verificano differenze sostanziali nei livelli di soddisfazione in merito a utilità e gestione del servizio dovute a differenti modalità di gestione.

**Domanda 7: Precedentemente all'introduzione del D.Lgs 152/2006, il quale sancisce l'obbligo della raccolta differenziata, il suo comune aveva già predisposto un sistema di raccolta dei rifiuti che prevedeva una prima differenziazione del rifiuto in base alla tipologia?**

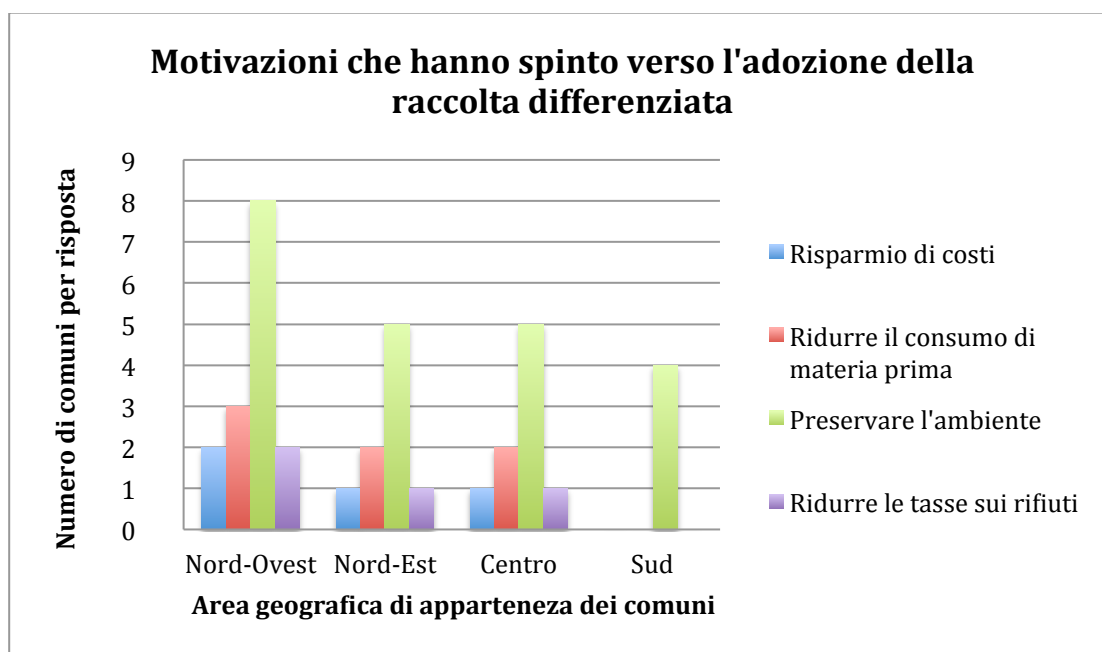
**Domanda 8: Se sì, si indichi qual è stato il motivo che aveva determinato la scelta da parte del comune di effettuare la raccolta differenziata.**

Sulla base delle risposte raccolte, quasi la totalità dei comuni intervistati, più precisamente l'88,5% aveva predisposto precedentemente all'introduzione del decreto legislativo n. 152 del 2006 delle modalità di differenziazione dei rifiuti.

Di questi, il 99% dei comuni ha dichiarato di essere stato spinto a farlo da motivazioni di sensibilità per la tutela ambientale, mentre sono stati poco considerati aspetti quali la riduzione di consumo di materia prima (solo il 26% dei comuni sono stati spinti da questa motivazione), il risparmio di costi e la riduzione della tassa sui rifiuti (entrambi al 15%).

Se si osserva la frequenza delle risposte assegnate dai vari comuni sulla base della segmentazione geografica, come si può notare dalla figura 4.12, è interessante notare come il motivo determinante per l'adozione di misure di differenziazione del rifiuto al Sud sia stata unicamente la tutela dell'ambiente.

Figura 4.12: Motivazioni alla base della raccolta differenziata



**Domanda 9: Come veniva gestito il servizio precedentemente all'introduzione della raccolta differenziata?**

Il servizio veniva gestito nella totalità dei casi mediante l'utilizzo di cassonetti. In nessun comune è stato riscontrato l'utilizzo di metodi di raccolta dei rifiuti solidi urbani con servizio di raccolta porta a porta.

**Domanda 10: A seguito dell'introduzione della raccolta differenziata, sono state attuate campagne di informazione e/o sensibilizzazione del cittadino riguardo a questo tema?**

**Domanda 11: Se sì, quali modalità sono state scelte tra campagna di sensibilizzazione ambientale, progetti di sensibilizzazione nelle scuole, distribuzione di materiali informativi allegati alla tassa sui rifiuti e/o alle bollette, distribuzione di guide, pagina dedicata sul sito internet del comune?**

Successivamente all'introduzione della campagna differenziata nei vari comuni (domanda 10) solamente un comune non è ricorso all'adozione di un'appropriata comunicazione a riguardo creando campagne di informazione e/o sensibilizzazione a riguardo di questa tematica.

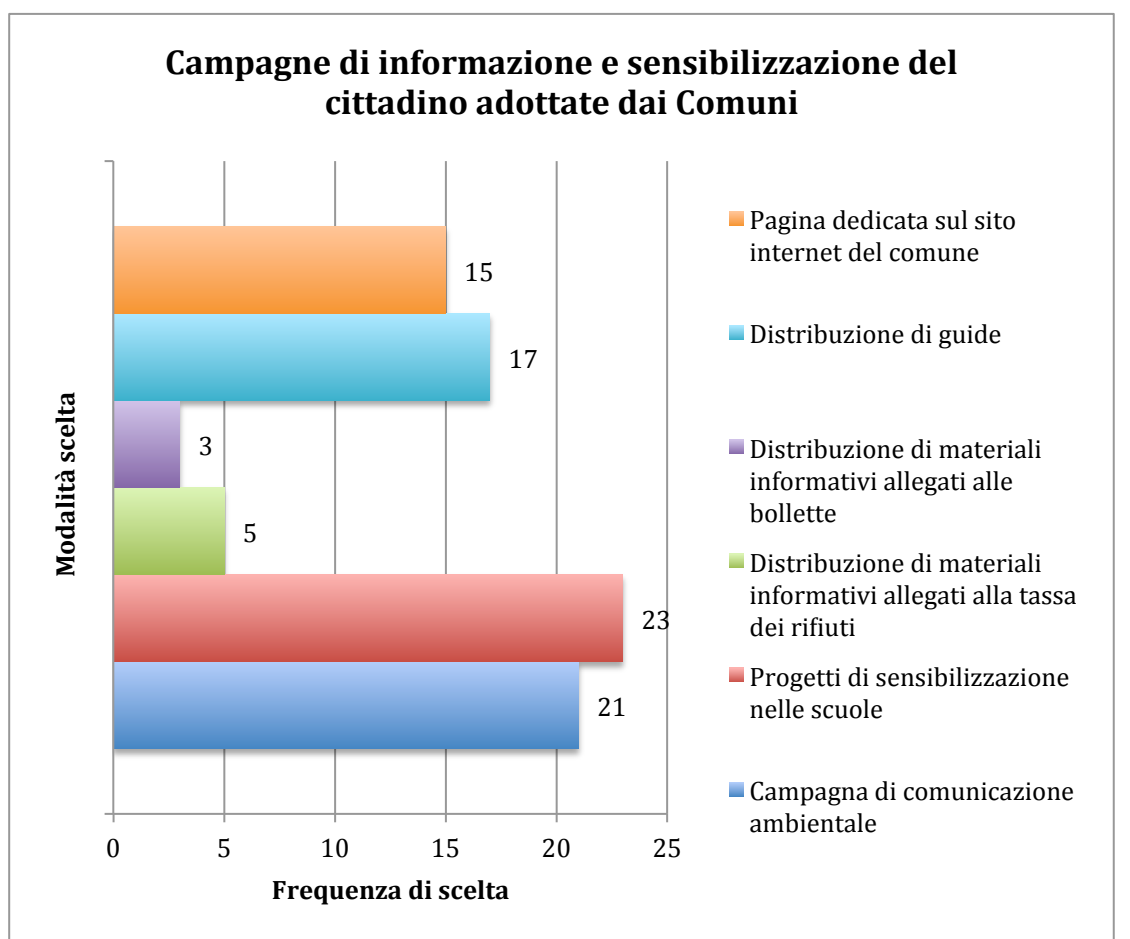
Tale dato risulta particolarmente significativo ai fini dell'indagine in quanto evidenzia come quasi la totalità dei comuni facenti parte del campione intervistato, più precisamente il 96% dei comuni, abbia predisposto un'opportuna comunicazione ambientale volta sia a facilitare il reperimento da parte del cittadino di informazioni utili, sia ad aumentare la partecipazione attiva e l'engagement dei cittadini. Nel servizio di raccolta differenziata, maggiormente che in altri servizi erogati dal comune, la disponibilità di informazioni in merito al servizio e alle sue modalità di fruizione risulta essere di cruciale importanza al fine della co-produzione del servizio stesso. Infatti, è proprio a causa della complessità del servizio, generata dalla molteplicità di rifiuti esistenti e alle differenti modalità di smaltimento degli stessi, che il cittadino potrebbe incorrere in difficoltà e, a causa di queste, potrebbe essere spinto a ricercare informazioni in merito alle varie tipologie di rifiuti da differenziare con lo specifico obiettivo di non compromettere la differenziazione. In questo senso sarà di cruciale importanza per reperire le informazioni che l'ente pubblico fornitore del servizio, in questo caso il Comune, renda reperibili ed accessibili ai cittadini i contenuti ricercati in modo tale da poter colmare il gap informativo e non compromettere così la co-produzione del servizio, nonché il processo di co-creazione di valore.

Risulta inoltre di estrema importanza che il comune instauri un'opportuna comunicazione ambientale con e verso i cittadini ricorrendo a strumenti sociali di integrazione e partecipazione.



Le campagne di sensibilizzazione e di comunicazione ambientale risultano essere di cruciale importanza sia per la crescita di una consapevolezza diffusa all'interno della società del bisogno di tutela dell'ambiente, ma soprattutto per instaurare una partecipazione attiva e reale dei cittadini i quali, all'interno del servizio di raccolta differenziata, rappresentano i veri e propri protagonisti attivi del sistema di gestione, senza il contributo dei quali non si potrebbe porre in essere il servizio stesso.

Figura 4.13: Frequenza di scelta delle modalità di informazione e sensibilizzazione del cittadino



Osservando l'istogramma del grafico 111, rappresentante la frequenza di scelta da parte dei comuni riguardo alle modalità di informazione e sensibilizzazione del cittadino in merito alla raccolta differenziata, si può notare che, all'interno delle campagne informative, il 60% del campione intervistato (corrispondente a 15 osservazioni) abbia preferito ricorrere all'utilizzo di pagine dedicate alla raccolta differenziata sul sito

internet del comune ed il 68% (17 osservazioni) abbia distribuito guide informative alla popolazione. Sono state invece per lo più scartate le modalità informative che prevedevano l'opzione di distribuzione di materiali informativi allegati alle bollette e/o alla tassa sui rifiuti.

Per quanto concerne invece le campagne di sensibilizzazione risulta esservi stato un alto ricorso tra i comuni a progetti di sensibilizzazione nelle scuole (il 92% del campione indagato ha optato per la seguente modalità), nonché alla promozione e divulgazione di campagne di comunicazione ambientale volte a promuovere una maggior partecipazione attiva dei cittadini e a sviluppare in essi una maggiore sensibilità nei confronti di tali tematiche.

**Domanda 12: Che impatto ha sul coinvolgimento e sull'impegno dei cittadini l'informazione relativa a "dove" e "come" i rifiuti vengono differenziati?**

Dall'analisi dei risultati emerge che i comuni italiani ritengono molto importante l'informazione relativa a "dove" e "come" i rifiuti vengono differenziati ai fini di aumentare il coinvolgimento del cittadino.

Confrontando la media, il valore mediano e la moda delle risposte ottenute si può notare una distribuzione simmetrica dei valori coincidente con un punteggio di quattro su cinque, mettendo in evidenza come vi sia una diffusa credenza tra i comuni che un'opportuna informazione eserciti una forte influenza sui livelli di partecipazione dell'utente, stimolandone l'engagement e migliorando i livelli di performance del servizio stesso fornendo le disambiguazioni necessarie alla corretta implementazione del servizio.

Un'ulteriore conferma di tale osservazione è data dal fatto che esista una correlazione positiva pari a + 0,440225453 tra la sensibilità dei comuni verso tematiche di informazione e l'effettiva importanza attribuita ad una corretta informazione del cittadino in merito alle corrette modalità di svolgimento della differenziazione dei rifiuti.

In media i comuni che si sono preoccupati di sviluppare un'opportuna comunicazione informativa, hanno dichiarato di ritenere che l'informazione relativa a "dove" e "come"

i rifiuti vengono differenziati abbia un impatto molto significativo sul coinvolgimento e sull'impegno dei cittadini nella raccolta differenziata (media di punteggio 4 su 5).

**Domanda 13: “Con che frequenza avvengono i controlli sul rispetto delle regole della raccolta differenziata?”**

**Domanda 14: “Con che frequenza vengono date sanzioni per il mancato rispetto della raccolta differenziata?”**

Queste domande sono state formulate per verificare in che misura vi sia l'accettazione da parte del cittadino delle direttive imposte dall'ente pubblico.

Nel caso della raccolta differenziata il rispetto delle direttive imposte dal comune in merito alle modalità di differenziazione dei rifiuti risulta indispensabile perché il servizio di raccolta differenziata si verifichi correttamente.

Si è ritenuto dunque che i controlli e le sanzioni per il rispetto della raccolta differenziata potessero essere degli indicatori significativi per stimare il grado di accettazione e rispetto delle direttive imposte dall'ente pubblico da parte del cittadino. Dall'analisi delle risposte ottenute dai comuni intervistati è emerso che in media il 45% attua con sufficiente regolarità i controlli sul rispetto delle regole di raccolta differenziata effettuando ispezioni sui rifiuti urbani raccolti. La media della frequenza dei controlli riscontrata nei comuni, infatti, è di 2,7 su 5, dove il punteggio 3 rappresenta il valore intermedio di misurazione.

Essendo dunque i controlli effettuati dai comuni nel complesso troppo saltuari non sono stati ritenuti attendibili i risultati ottenuti in merito alla frequenza delle sanzioni elargite.

**Domanda 15: “Quanto si ritiene soddisfatto il comune rispetto all'utilità del servizio di raccolta differenziata?”**

Complessivamente dall'analisi della media dei punteggi assegnati dai diversi comuni intervistati emerge che tutti i comuni hanno riscontrato una grande utilità del servizio di raccolta differenziata, esprimendo un livello di soddisfazione medio pari a 4, coincidente con una valutazione molto positiva sulla base delle valutazioni misurate dalla scala auto-ancorante.

I più soddisfatti rispetto all'utilità del servizio sono i comuni del Nord-Est e del Centro Italia, seguiti dai comuni del Nord-Ovest e del Meridione.

**Domanda 16: “Quanto si ritiene soddisfatto il comune rispetto alle modalità di svolgimento del servizio in generale?”**

Complessivamente dall'analisi della media dei punteggi assegnati dai diversi comuni intervistati emerge che tutti i comuni si ritengono sufficientemente soddisfatti dalle modalità di svolgimento del servizio in generale. La media rilevata, infatti, è di 3,34 e non si discosta di molto né dal valore mediano, né dalla moda, entrambe coincidenti con il punteggio 3, evidenziando così una distribuzione della variabile simmetrica.

Tuttavia se si osservano i medesimi valori sotto una prospettiva geografica si può rilevare una frequenza molto alta di punteggi bassi assegnati al livello di soddisfazione in merito alla modalità di gestione del servizio nei comuni del Sud Italia. Come si evince dalla tabella 1, che riporta le medie dei punteggi assegnati dai comuni suddivisi rispettivamente per area geografica, mentre i comuni del Nord-Est risultano essere in media i più soddisfatti in merito alla gestione del servizio di raccolta differenziata (punteggio medio 3,85 su 5), i comuni del sud risultano essere addirittura il 25% meno soddisfatti rispetto agli altri comuni italiani, con un punteggio medio di 2,6 su 5.

*Tabella 1: Punteggi medi di soddisfazione modalità di svolgimento raccolta differenziata per area geografica*

Nord Est	Nord Ovest	Centro	Sud
3,85	3,10	3,66	2,6

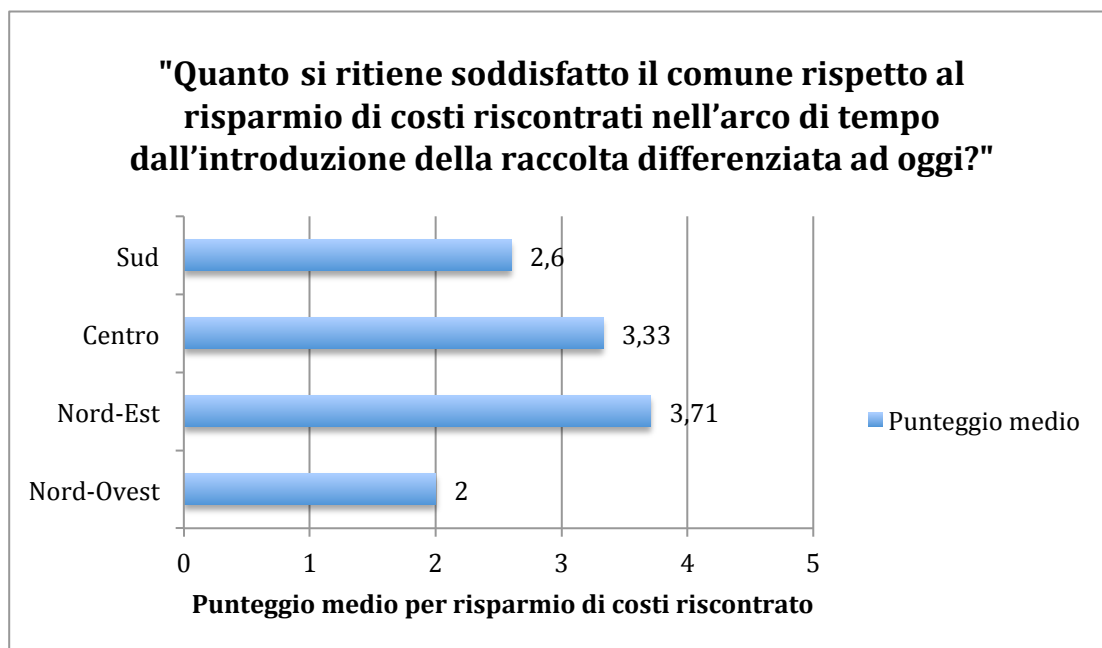
Inoltre come già osservato nella domanda numero 6, dall'analisi non è emersa alcuna evidenza che il livello di soddisfazione in merito alle due variabili appena discusse sia in alcun modo influenzato dall'adozione di una gestione del servizio in-house piuttosto che esternalizzata, e viceversa.

**Domanda 17: Quanto si ritiene soddisfatto il comune rispetto al risparmio di costi riscontrati nell'arco di tempo dall'introduzione della raccolta differenziata ad oggi?**

Per quanto riguarda il risparmio di costi la media i comuni non dichiarano di aver riscontrato un soddisfacente risparmio di costi dall'introduzione della raccolta differenziata ad oggi. La media infatti si dichiara poco soddisfatta, non avendo riscontrato livelli sufficientemente soddisfacenti di riduzione delle spese.

Dall'analisi i più insoddisfatti risultano essere i comuni del Nord-Ovest che in media hanno dichiarato di essere poco soddisfatti, assegnando un punteggio di 2 su 5 al risparmio di costi riscontrato. A seguire vengono i comuni del Meridione, quelli del Centro ed infine quelli del Nord-Est, i quali risultano essere decisamente soddisfatti degli obiettivi raggiunti (Figura 4.14).

*Figura 4.14: Livello medio di soddisfazione per risparmio di costi riscontrato dall'introduzione della raccolta differenziata*



**Domanda 18: Quanto si ritiene soddisfatto il comune riguardo alla collaborazione dei cittadini nella raccolta differenziata?**

Complessivamente dall'analisi della media dei punteggi assegnati dai diversi comuni intervistati emerge che tutti i comuni si ritengono sufficientemente soddisfatti della collaborazione dei cittadini alla raccolta differenziata. La media rilevata, infatti, è di 3,1 e tende quasi a coincidere con la mediana e la moda, entrambe coincidenti con il punteggio 3, evidenziando così una distribuzione della variabile simmetrica.

Come si può ben vedere osservando le medie riportate nella tabella 2, i cittadini sembrerebbero essere meno partecipi e decisamente più disinteressati nei comuni del Sud Italia e di piccole dimensioni, mentre i casi di cittadini virtuosi si rilevano nel Nord-Est principalmente nei comuni di medie dimensioni.

*Tabella 2: confronto tra le medie dei livelli di soddisfazione per la collaborazione del cittadino*

Media Generale	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Piccolo	Medio	Grande
3	2,75	3,71	3,33	2,5	2,88	3,44	3

Risultati interessanti sono emersi dal confronto tra il livello di soddisfazione dei comuni in merito alla collaborazione dei cittadini e l'importanza assegnata dagli stessi al contributo del cittadino alla co-produzione del servizio di raccolta differenziata. I comuni che si sono dichiarati più soddisfatti in merito alla collaborazione dei cittadini nella raccolta differenziata assegnando al livello di soddisfazione il punteggio più alto riscontrato nelle rilevazioni (pari a 4 punti su 5) nell'89% dei casi hanno dichiarato di ritenere il contributo del cittadino molto importante o addirittura essenziale per la co-produzione del servizio.

Allo stesso modo coloro i quali sono risultati essere poco o per nulla soddisfatti della collaborazione dei cittadini alla raccolta differenziata (punteggio pari a 2 o 1 su 5), nell'80% dei casi hanno attribuito poca importanza al contributo del cittadino alla co-produzione del servizio.

Analizzando infatti la correlazione esistente tra la collaborazione del cittadino e considerazione del comune nei confronti del contributo del cittadino, le due variabili

risultano essere positivamente correlate con una correlazione pari a +0,45888813. Da tale osservazione è emerso che tendenzialmente, i comuni che hanno ottenuto una soddisfacente collaborazione da parte dei cittadini, tendono a ritenere molto importante il contributo del cittadino alla co-produzione del servizio.

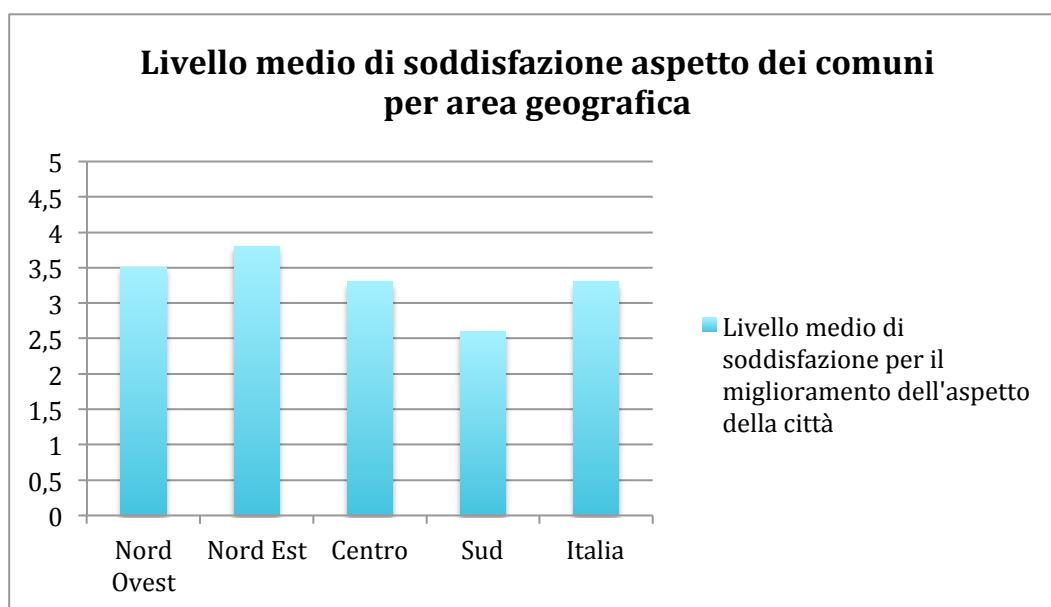
Allo stesso modo, coloro i quali hanno ritenuto il contributo del cittadino alla co-produzione poco rilevante, hanno tendenzialmente riscontrato un'esigua collaborazione del cittadino al servizio di raccolta differenziata.

**Domanda 19: Quanto si ritiene soddisfatto il comune riguardo al miglioramento complessivo dell'aspetto della città a seguito dell'introduzione del servizio di raccolta differenziata?**

La media dei comuni a riguardo si dichiara sufficientemente soddisfatta dei risultati conseguiti nel miglioramento complessivo dell'aspetto della città, come rivela la media dei punteggi assegnati pari a 3,3.

Osservando le medie dei livelli di soddisfazione dei comuni suddivisi per aree geografiche, come si può osservare nella figura 4.15, i comuni che hanno conseguito migliori risultati in termini di aspetto della città sono quelli del Nord-Est con una media di soddisfazione di 3,85, mentre i peggiori risultati si riscontrano nei comuni del sud che si dichiarano decisamente poco soddisfatti (2,6).

Figura 4.15: Soddisfazione media dei comuni per area geografica



**Domanda 20: Quanto soddisfacente è stata la collaborazione dei cittadini alla raccolta differenziata nel centro storico?**

**Domanda 21: ed in periferia?**

Dal confronto delle risposte dei comuni non sono emerse particolari asimmetrie tra i livelli di partecipazione dei cittadini nel centro storico ed in periferia. I comuni hanno riscontrato una sufficiente partecipazione in entrambe le zone analizzate, sia che si trattasse di comuni di grandi dimensioni sia che si trattasse di comuni di medie o di piccole dimensioni.

Analizzando lo stesso fattore sotto il profilo territoriale è stata riscontrata una minor partecipazione nel centro storico dei comuni delle regioni del Sud, i comuni dei quali hanno dichiarato un punteggio medio di soddisfazione di 2,6 su 5, rispetto al punteggio di 3 nella periferia degli stessi.

*Tabella 3: Confronto tra centro storico e periferia nei livelli di partecipazione dei cittadini*

Livello medio di soddisfazione	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud
Centro storico	2,8	3,4	3,6	<b>2,6</b>
Periferia	2,6	3,7	3,5	3

**Domanda 22: Il comune ha fatto un'indagine riguardo alla soddisfazione dei cittadini in merito al servizio di raccolta differenziata?**

**Domanda 23: Se sì, quale tra questi ritiene che sia il principale motivo che spinge la maggioranza dei cittadini a svolgere la raccolta differenziata?**

**Domanda 24: Se sì, qual è stato il grado di soddisfazione del cittadino riguardo al servizio di raccolta differenziata nel complesso?**

**Domanda 25: Se sì, sulla base di risultati ottenuti dall'indagine sono state apportate modifiche al servizio?**

Poco più del 40% del campione dei comuni coinvolti nell'indagine ha dichiarato di aver



fatto un'indagine per rilevare il livello di soddisfazione dei cittadini in merito al servizio di raccolta differenziata. Tale dato risulta particolarmente significativo ai fini della ricerca poiché rivela che meno della metà dei comuni ha dimostrato attenzione nei confronti di una variabile cruciale per instaurare il processo di co-creazione del valore, ossia il co-apprendimento. Come già illustrato nel precedente capitolo, la fase del co-apprendimento si suddivide in due momenti:

- la condivisione, ossia il momento cruciale per l'interazione tra user e provider in cui essi instaurano un flusso conoscitivo bidirezionale condividendo know how, risorse, esperienze ed aspettative proprie e altrui;
- il feedback, ossia l'insieme di informazioni provenienti dagli users, sollecitate o non, le quali assumono cruciale importanza per l'ente erogatore al fine di migliorare la performance del servizio nel lungo periodo (Troisi, 2015).

La mancata instaurazione di flussi conoscitivi bidirezionali con il cittadino, denota da parte dei comuni una mancata visione del cittadino in qualità di risorsa. La maggioranza dei comuni fallisce così di considerare la natura interattiva del rapporto tra moderna amministrazione pubblica e cittadini. L'ascolto dovrebbe rappresentare una modalità permanente dell'azione pubblica da inserire nella strategia di ogni comune non solo per rilevare i bisogni dei cittadini, ma per innescare riflessioni sia sull'agire pubblico che sulla qualità del servizio erogato, dando vita ad un processo di continuo apprendimento con il cittadino che rappresenta una fonte di conoscenza indispensabile al miglioramento del servizio.

E' interessante osservare che esiste una correlazione positiva,  $+0,352125691$ , tra i comuni che hanno ritenuto importante fare un'indagine riguardo alla soddisfazione del cittadino in merito al servizio di raccolta differenziata e l'attribuzione di valori più elevati alla domanda "Secondo la vostra opinione in che misura il cittadino contribuisce nella co-produzione del servizio". Da tale osservazione è emerso che tendenzialmente, i comuni che hanno ritenuto importante fare un'indagine riguardo alla soddisfazione del cittadino hanno attribuito valori positivi (compresi tra 3 e 5) all'importanza del contributo del cittadino nella co-produzione del servizio.

Sarebbe stato interessante poter approfondire in che modo la variabile del co-

apprendimento influenzi altre variabili studiate. Tuttavia, a causa della bassa percentuale di comuni che ha prestato attenzione a tale aspetto, le risposte ottenute nelle domande 23, 24 e 25 non potranno essere ritenute significative.

**Domanda 26: Secondo la vostra opinione in che misura il cittadino contribuisce nella co-produzione del servizio?**

L'analisi della seguente domanda assume particolare rilevanza se osservata nell'ottica di valutazione del grado di apertura dei comuni alla partecipazione del cittadino.

Complessivamente è emerso che la maggioranza dei comuni ritiene il contributo del cittadino alla co-produzione del servizio di raccolta differenziata molto importante. Dall'analisi comprensiva delle risposte fornite dal campione interrogato, la media dei giudizi assegnati dai comuni al contributo del cittadino è stata di 3,9. Confrontando tale dato con il valore mediano, pari a 4, e la moda, corrispondente a 5, si può notare una distribuzione asimmetrica dei valori verso sinistra. Tale distribuzione evidenzia che i comuni italiani hanno valutato il contributo del cittadino poco rilevante con una frequenza molto bassa. Infatti solamente il 15% dei comuni ha dichiarato di ritenere il contributo del cittadino poco significativo ai fini della co-produzione del servizio. L'80% dei comuni sostenitori di tale visione si colloca geograficamente a Nord-Ovest.

Interessanti risultati sono emersi dal confronto, come già illustrato precedentemente, tra il livello di soddisfazione dei comuni in merito alla collaborazione dei cittadini e l'importanza assegnata dagli stessi al contributo del cittadino alla co-produzione del servizio di raccolta differenziata.

I comuni che si sono dichiarati più soddisfatti in merito alla collaborazione dei cittadini nella raccolta differenziata nell'89% dei casi hanno dichiarato di ritenere il contributo del cittadino molto importante o addirittura essenziale per la co-produzione del servizio.

Allo stesso modo coloro i quali sono risultati essere poco o per nulla soddisfatti della collaborazione dei cittadini, nell'80% dei casi hanno attribuito poca importanza al contributo del cittadino alla co-produzione del servizio.

La correlazione esistente tra collaborazione del cittadino e considerazione del comune nei confronti del contributo dello stesso, pari a +0,45888813, lascerebbe pensare che tra

le due variabili esista una tendenza di reciproca dipendenza.

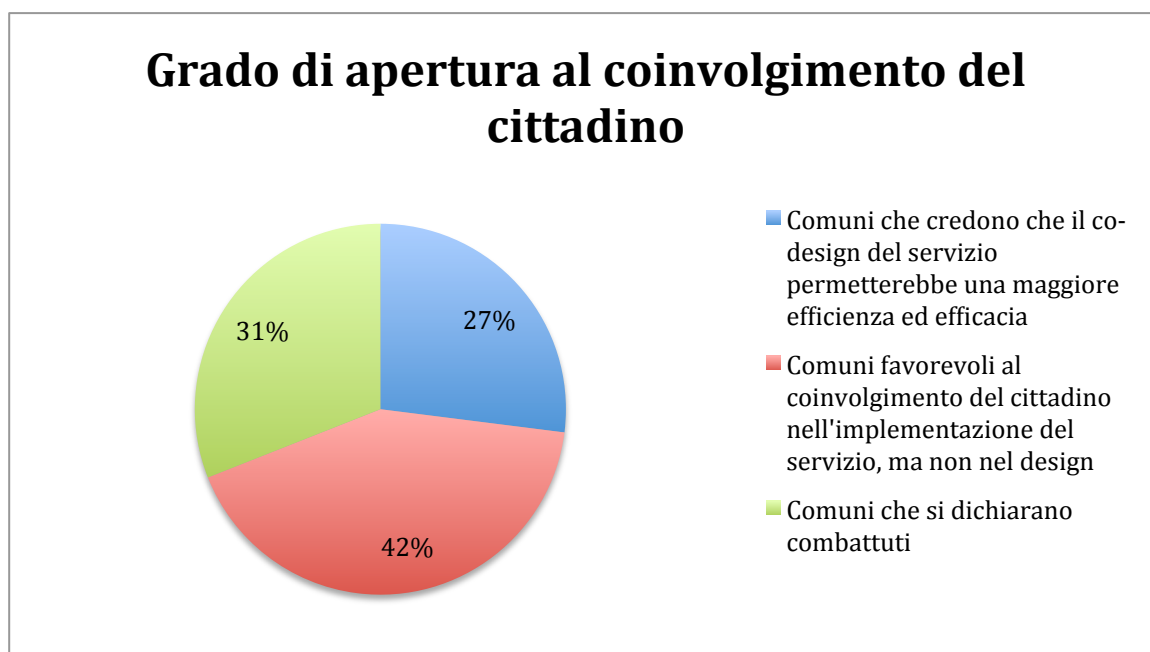
**Domanda 27: “A suo parere, il coinvolgimento del cittadino nella fase di co-design del servizio migliorerebbe il servizio stesso?”**

La seguente domanda risulta molto utile per valutare il grado di apertura dei comuni nei confronti della partecipazione dei cittadini.

Se si volesse valutare infatti qual è il grado di predisposizione ed apertura dei comuni ad aumentare il grado di coinvolgimento dei cittadini includendoli volontariamente e consapevolmente nel processo di design del servizio, si potrebbe affermare che, come si evince dal grafico, permane ancora nei comuni italiani una consistente diffidenza nei confronti di un’inclusione volontaria e consapevole del cittadino nei processi di design del servizio.

In generale, come illustrato nella Figura 4.16, solamente il 27% dei comuni intervistati si è dichiarato favorevole al co-design, affermando di ritenere che il coinvolgimento del cittadino nelle fasi di design del servizio permetterebbe maggiori livelli di efficacia e di efficienza. La maggioranza dei comuni il 42% ha detto di essere favorevole al coinvolgimento ma no al co-design ed il restante 31% si è definito combattuto.

Figura 4.16: Grado di apertura al coinvolgimento del cittadino

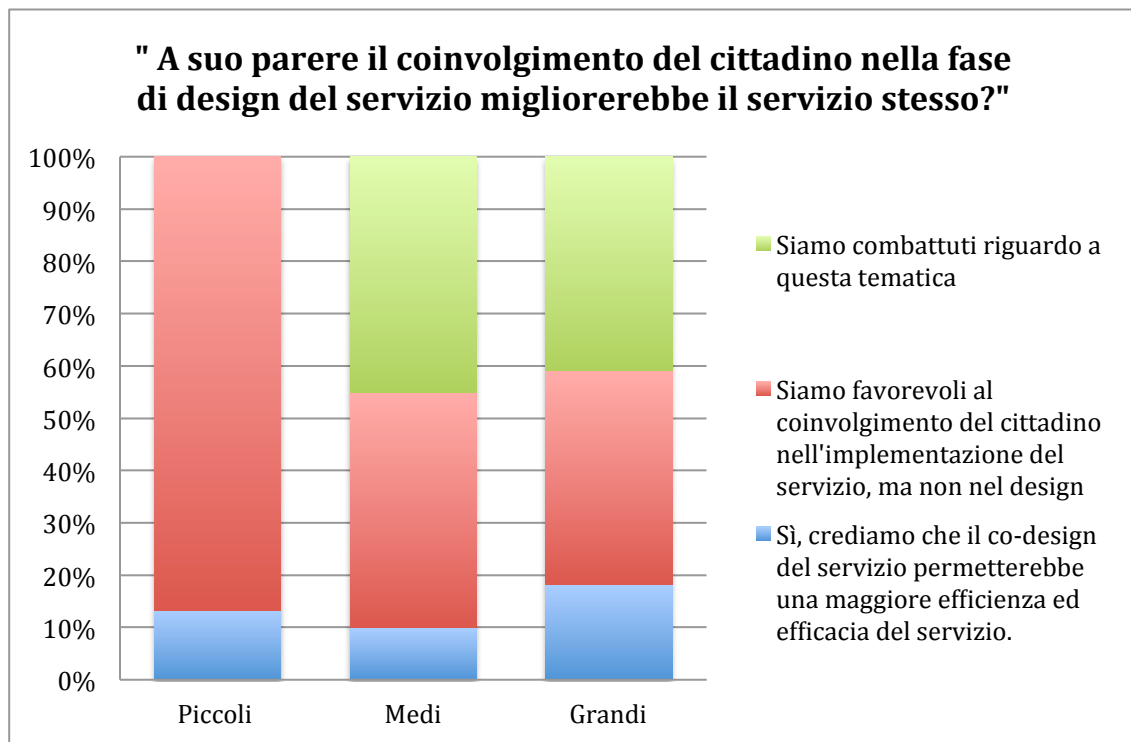


Dall'analisi delle risposte dei vari comuni in merito al coinvolgimento del cittadino nella fase di design del servizio non emerge alcuna significativa tendenza, a livello geografico, se non una tendenza nei comuni del sud italia di mostrare diffidenza nei confronti del coinvolgimento del cittadino.

Ben il 60% dei comuni del Sud Italia intervistati, alla domanda “A suo parere, il coinvolgimento del cittadino nella fase di co-design del servizio migliorerebbe il servizio stesso?”, si dichiara “combattuto riguardo a questa tematica”, non mostrando particolare apertura nei confronti della partecipazione del cittadino. Conclusioni decisamente più interessanti si possono trarre invece se si osserva il medesimo fenomeno sotto una prospettiva dimensionale, la quale rileva una tendenza molto accentuata tra i piccoli comuni di opporsi al coinvolgimento del cittadino nella fase di co-design. Come si evince dalla figura 4.17, ben il 78% dei piccoli comuni si è dichiarato favorevole al coinvolgimento del cittadino nella fase di implementazione del servizio, ma non nel design.

L'opzione dunque di una modalità di inclusione ulteriore, rispetto alla semplice partecipazione del cittadino, viene rigettata dalla quasi totalità dei comuni di piccole dimensioni.

Figura 4.17: Differenziali tra i comuni nei livelli di apertura alla partecipazione su base dimensionale



A livello generale, dall'analisi delle osservazioni effettuate, una consistente frazione dei comuni intervistati non dimostra un'apertura ed una disponibilità di apertura nei confronti di un coinvolgimento ulteriore del cittadino anche nelle fasi che risultano non cruciali alla produzione del servizio.

Tale dato evidenzia un persistente ancoraggio dei comuni italiani ad una visione di "vecchio stampo", in cui il ruolo del cittadino rimane limitato ad una partecipazione esclusivamente funzionale, e la sua possibilità di azione rimane vincolata entro uno spettro d'azione limitato.

#### **4.4.4 Considerazioni conclusive**

Dall'analisi del questionario è emerso che a livello complessivo nei comuni Italiani ci sia ancora un margine di miglioramento per quanto riguarda i livelli di co-produzione. Di seguito sono state riportate le principali conclusioni tratte in merito alle generalità del servizio e alle dimensioni della co-produzione del servizio.

##### *Generalità del servizio*

Quasi la totalità dei comuni intervistati, più precisamente l'88,5% aveva predisposto già precedentemente all'emanazione del decreto legislativo n. 152 del 2006 delle modalità di differenziazione dei rifiuti, spinti dalla consapevolezza della necessità e dell'urgenza di mettere in atto misure volte a tutelare l'ambiente.

Dal 2006 ad oggi, seppure la maggior parte dei comuni non abbia riscontrato una sufficiente riduzione dei costi a seguito dell'introduzione della raccolta differenziata, la maggioranza dei comuni, soprattutto quelli del Nord-Est, ha riscontrato buoni risultati nel miglioramento complessivo dell'aspetto delle città.

Sono state inoltre ricavate alcune caratteristiche generali relative alle modalità di gestione del servizio.

La maggioranza dei comuni italiani intervistati ad una gestione diretta del servizio di raccolta differenziata preferisce esternalizzarla ad aziende specializzate(65,38%). Al fine di verificare se la scelta di un tipo di gestione diretta avesse qualche implicazione sulla performance del servizio, sono stati confrontati i livelli di soddisfazione dei comuni intervistati in merito all'utilità e alla modalità di svolgimento del servizio con il tipo di gestione adottata.

Dall'analisi dei risultati si evince che non sussiste una sostanziale differenza che lasci intendere che l'internalizzazione del servizio implichi un maggior livello di soddisfazione del comune rispetto al servizio nel complesso o alla sua utilità, e viceversa. Non è dunque possibile affermare che la scelta di affidare la gestione del servizio di raccolta differenziata ad aziende specializzate sia motivata dal conseguimento di migliori risultati in termini di performance e/o di gestione.

### *Valutazione della cooperazione con il cittadino*

Complessivamente dall'analisi della media dei punteggi assegnati dai diversi comuni intervistati emerge che in tutti i comuni vi sia una sufficiente collaborazione dei cittadini alla raccolta differenziata.

Anche dal confronto tra i livelli di partecipazione ed adesione dei cittadini alla raccolta differenziata nel centro storico ed in periferia non si rilevano particolari asimmetrie, se non una leggera tendenza a riscontrare maggiori livelli di partecipazione nelle periferie dei comuni piuttosto che nei centri storici.

Risultati interessanti sono emersi dal confronto tra il livello collaborazione dei cittadini nei vari comuni intervistati e l'importanza assegnata dagli stessi al contributo del cittadino alla co-produzione del servizio di raccolta differenziata. I comuni che si sono dichiarati più soddisfatti in merito alla collaborazione dei cittadini nella raccolta differenziata assegnando al livello di soddisfazione il punteggio più alto riscontrato nelle rilevazioni (pari a 4 punti su 5) nell'89% dei casi hanno dichiarato di ritenere il contributo del cittadino molto importante o addirittura essenziale per la co-produzione del servizio.

Allo stesso modo coloro i quali sono risultati essere poco o per nulla soddisfatti della collaborazione dei cittadini alla raccolta differenziata (punteggio pari a 2 o 1 su 5), nell'80% dei casi hanno attribuito poca importanza al contributo del cittadino alla co-produzione del servizio.

### *Comunicazione verso il cittadino*

Successivamente all'introduzione della campagna differenziata nei vari comuni quasi la totalità dei comuni facenti parte del campione intervistato, più precisamente il 96% dei comuni, ha predisposto un'opportuna comunicazione ambientale volta sia a facilitare il reperimento da parte del cittadino di informazioni utili, sia ad aumentare la partecipazione attiva e l'engagement dei cittadini.

Nel servizio di raccolta differenziata, maggiormente che in altri servizi erogati dal comune, la disponibilità di informazioni in merito al servizio e alle sue modalità di fruizione risulta essere di cruciale per la co-produzione del servizio stesso. A fronte della sua complessità il cittadino potrebbe essere spinto a ricercare informazioni in merito alle varie tipologie di rifiuti da differenziare con lo specifico obiettivo di non

compromettere la differenziazione.

Dall'analisi esplorativa effettuata è risultato che complessivamente tutti i comuni hanno adottato misure volte a colmare i possibili gap informativi, rendendo reperibili ed accessibili ai cittadini i contenuti ricercati.

Inoltre la creazione di campagne ambientali e progetti di sensibilizzazione ha evidenziato una particolare attenzione e volontà da parte dei comuni di accrescere la consapevolezza della società nei confronti della tutela ambientale, nonché di spronare una partecipazione attiva e reale dei cittadini, veri e propri protagonisti attivi del sistema di gestione, senza il contributo dei quali non si potrebbe porre in essere il servizio stesso.

#### *Valutazione del contributo del cittadino*

Dalle risposte ottenute, complessivamente è emerso che la maggioranza dei comuni ritiene il contributo del cittadino alla co-produzione del servizio di raccolta differenziata molto importante. Tale conclusione viene confermata anche dal confronto tra la media aritmetica dei giudizi dei comuni, la mediana e la moda che rilevano una distribuzione asimmetrica tendente a sinistra evidenziando così una bassa frequenza di assegnazione di punteggi bassi al contributo del cittadino alla co-produzione del servizio.

Tuttavia gli stessi comuni, se interrogati in merito alla propensione verso un coinvolgimento ulteriore del cittadino anche nelle fasi non fondamentali alla produzione del servizio, come per esempio nel design, nella maggior parte dei casi si dichiarano contrari.

Tale dato evidenzia un persistente ancoraggio dei comuni italiani ad una visione di "vecchio stampo", in cui il ruolo del cittadino rimane limitato ad una partecipazione esclusivamente funzionale, e la sua possibilità di azione rimane vincolata entro uno spettro d'azione limitato.

#### *Tendenze a livello geografico*

Dall'analisi dei fattori fin ora elencati sembrerebbe emergere una leggera tendenza, se si considera il profilo geografico dei comuni, a rilevare livelli di co-produzione leggermente inferiori nei comuni del sud Italia.

Nei comuni del meridione, in particolare in quelle di piccole dimensioni, i cittadini



sembrerebbero essere meno partecipi e decisamente più disinteressati, mentre i casi di cittadini virtuosi si rilevano nel Nord-Est principalmente nei comuni di medie dimensioni. La scarsa partecipazione si accentua maggiormente se si osservano i livelli medi di partecipazione dei cittadini alla raccolta differenziata in periferia e nel centro storico. Da tale confronto emerge, inaspettatamente, una maggiore collaborazione nelle periferie piuttosto che nei centri storici.

Ai bassi livelli di partecipazione riscontrati al sud si somma un'insoddisfazione generale di tali comuni nei confronti delle modalità di svolgimento del servizio.

#### *Tendenze a livello dimensionale*

Complessivamente dall'analisi effettuata non si riscontrano particolari tendenze a livello dimensionale. Le risposte fornite dai comuni intervistati risultano essere nella quasi totalità dei casi omogenee tra comuni di grandi, medie e piccole dimensioni. L'unica tendenza riscontrata, la quale rileva elevati livelli di asimmetria rispetto al confronto con le risposte fornite dai comuni di medie e grandi dimensioni, è quella molto accentuata tra i piccoli comuni di opporsi fermamente al coinvolgimento del cittadino nella fase di co-design. Il 78% dei piccoli comuni alla domanda "A suo parere, il coinvolgimento del cittadino nella fase di design del servizio migliorerebbe il servizio stesso?" si è dichiarato favorevole al coinvolgimento del cittadino nella fase d'implementazione del servizio, ma non nel design.

L'opzione di una modalità di inclusione ulteriore, rispetto alla semplice partecipazione del cittadino, viene rigettata dalla quasi totalità dei comuni di piccole dimensioni.

#### *Punti di debolezza dei comuni italiani: co-apprendimento e verifica del grado di adattamento del cittadino.*

Poco più del 40% del campione dei comuni coinvolti nell'indagine ha dichiarato di aver fatto un'indagine per rilevare il livello di soddisfazione dei cittadini in merito al servizio di raccolta differenziata. Tale dato evidenzia che meno della metà dei comuni ha dimostrato attenzione nei confronti di una variabile cruciale per instaurare il processo di co-creazione del valore, ossia il co-apprendimento.

La mancata instaurazione di flussi conoscitivi bidirezionali con il cittadino, denota da parte dei comuni una limitata visione del cittadino in qualità di risorsa che potrebbe

apportare nuovi spunti indispensabili al miglioramento del servizio. La maggioranza dei comuni fallisce così di considerare la natura interattiva del rapporto tra moderna amministrazione pubblica e cittadini.

Inoltre la mancata predisposizione da parte dei comuni di misure di ascolto del cittadino, le quali potrebbero essere rappresentate dalla banale creazione di un'indagine per verificare la soddisfazione dell'utente, non permette di esplorare un'altra dimensione chiave per la co-produzione del servizio, ossia il grado di adattamento del cittadino.

Soprattutto nel caso della raccolta differenziata, la fruizione del servizio comporta la necessità per il cittadino-fruitore di cambiare le proprie abitudini di vita per dare vita alla co-produzione del servizio e conseguentemente alla co-creazione di valore. Tuttavia non tutti i fruitori decidono di adattarsi in egual misura alle trasformazioni causate dal servizio.

Alcuni cittadini adottano una forma di adattamento definito "pragmatico", ossia quando si verifica una semplice accettazione passiva delle limitazioni e trasformazioni innescate dal servizio. Altri invece si adattano alle trasformazioni coscienti che l'accettazione e la gestione consapevole dei cambiamenti contribuisca ad aumentare il valore creato.

La mancata considerazione di questo fattore da parte dei comuni non permette di verificare se vi sia o meno tra i cittadini un orientamento alla creazione di valore.

L'indagine esplorativa effettuata ha inoltre evidenziato un basso interesse generale dei comuni italiani a verificare il grado di accettazione da parte del cittadino delle direttive imposte dall'ente pubblico.

Nel caso della raccolta differenziata il rispetto delle direttive imposte dal comune in merito alle modalità di differenziazione dei rifiuti risulta indispensabile perché il servizio di raccolta differenziata si verifichi correttamente.

Si è ritenuto dunque che i controlli e le sanzioni per il rispetto della raccolta differenziata potessero essere degli indicatori significativi per stimare il grado di accettazione e rispetto delle direttive.

Tuttavia dall'analisi delle risposte è emerso che la maggioranza dei comuni effettui con scarsa frequenza i controlli sul rispetto delle regole di raccolta differenziata effettuando ispezioni sui rifiuti urbani raccolti, non mostrando particolare interesse alla verifica non

solo del corretto svolgimento della raccolta differenziata, ma anche del grado di accettazione delle direttive da parte del cittadino.

*Matrice delle correlazioni*

*Tabella 4: La matrice delle correlazioni*

	Comunicazione verso il cittadino (informazione e sensibilizzazione)	Collaborazione del cittadino (cooperazione)	Valutazione del comune nei confronti del contributo del cittadino
Comunicazione verso il cittadino	+1	+0,45888813	+0,35897908
Collaborazione del cittadino (cooperazione)	+0,52862626	+1	+0,52862626
Valutazione del Comune nei confronti del contributo del cittadino	+0,35897908	+0,45888813	+1

Si è deciso di misurare, ricorrendo all'analisi della correlazione, l'entità di un'eventuale dipendenza lineare tra tre variabili che si sono potute osservare nell'indagine esplorativa effettuata, le quali risultano essere particolarmente rilevanti ai fini della co-produzione del servizio di raccolta differenziata.

Le variabili scelte sono state:

- Comunicazione attuata dai comuni verso i cittadini in merito al servizio di raccolta differenziata;

- la cooperazione del cittadino, ossia la misura in cui i comuni percepiscono che vi sia una collaborazione del cittadino nel corretto svolgimento del servizio di raccolta differenziata;
- la valutazione del comune nei confronti del contributo del cittadino, intesa come la valutazione dell'importanza del contributo del cittadino nel processo di co-produzione del servizio dal punto di vista del comune.

Dall'analisi dei risultati, una volta calcolate le correlazioni tra le differenti variabili, emerge che la correlazione che assume valori positivi più alti è quella risultante dal confronto tra la comunicazione attuata dai comuni verso i cittadini in merito al servizio di raccolta differenziata e cooperazione del cittadino percepita nel servizio. Il valore della correlazione, pari a +0,52862626, evidenzia come vi sia una relazione positiva tra comunicazione e co-operazione. Di conseguenza tendenzialmente a maggiori saranno livelli di comunicazione effettuata dai comuni, ossia maggiori saranno le campagne di sensibilizzazione e di informazione messe in atto dai comuni, maggiore sarà la crescita nei livelli di engagement del cittadino alla raccolta differenziata in termini di partecipazione attiva e di sensibilità ambientale. Analizzando invece la correlazione esistente tra la collaborazione del cittadino e valutazione del comune nei confronti del contributo del cittadino, le due variabili risultano essere positivamente correlate con una correlazione pari a +0,45888813.

Da tale osservazione si potrebbe supporre che elevati livelli di collaborazione da parte dei cittadini influiscano positivamente sulla valutazione da parte del comune in merito al contributo del cittadino alla co-produzione del servizio, e viceversa. Allo stesso modo, la tendenza a ritenere il contributo del cittadino alla co-produzione poco rilevante rispecchierebbe un esiguo livello di cooperazione dei cittadini. Infine la correlazione +0,35897908 tra le variabili implica che tendenzialmente i comuni i quali prestano attenzione ad attuare un'opportuna comunicazione solitamente tendono ad avere una più alta considerazione del contributo del cittadino allaco-produzione del servizio

Nel complesso, per quanto riguarda le tre variabili che influiscono sulla co-produzione,

dall'analisi delle loro correlazioni si evince che le variabili analizzate sono tutte mutualmente e positivamente correlate.

Si può dunque supporre che esista un'associazione tra le tre variabili analizzate le quali, probabilmente, potrebbero essere utilizzate per misurare una dimensione del fenomeno della co-produzione.

#### **4.4.4.1 Limiti della ricerca e sviluppi futuri**

Un primo evidente limite della seguente analisi esplorativa è rappresentato dalla limitata estensione del campione intervistato, il quale risulta essere poco rappresentativo dell'universo di riferimento in quanto non proporzionale alla dimensione della popolazione studiata. Tale limite deriva dal fatto che a causa di costrizioni di tempo.

Potrebbero inoltre essersi verificati errori e distorsioni dovute alle modalità di svolgimento dell'indagine; essendo stato seguito uno schema non probabilistico di campionamento per quote, finalizzato a selezionare una percentuale di rispondenti ripartita equamente secondo i criteri di segmentazione adottati (dimensionale e geografica), si è verificato un errore sistematico di campionamento dovuto alla scarsa rappresentatività del campione.

Inoltre si è verificata una distorsione dovuta al ridotto tasso di risposta. Seppure nella fase di invio del questionario è stato incluso nel campione il 20% in più per supplire a tale errore, la percentuale di non rispondenti è stata pari al 27,7% con un response rate effettivo del 72,3%.

La percentuale di mancate risposte potrebbe essere stata influenzata anche dalla natura stessa del target intervistato il quale, essendo un organo amministrativo, necessita della supervisione ed approvazione delle risposte da parte degli organi dirigenti e delle classi politiche.

Un'ulteriore distorsione dei risultati ottenuti potrebbe essere dovuta ad un'autoselezione del campione rispondente, la quale si verifica nei casi di auto-compilazione del questionario, la quale porta ad una sovra-rappresentazione di rispondenti con caratteristiche di maggiore propensione all'instaurazione di flussi comunicativi con il cittadino.

Infine una distorsione che potrebbe essersi verificata è quella generata dall'effetto acquiescenza. Nonostante tale effetto sia stato mitigato dalla modalità di somministrazione del questionario, che ha permesso un minore condizionamento nelle risposte del rispondente dovuta all'assenza dell'intervistatore, e dalla garanzia dell'anonimato per tutela della privacy e delle finalità scientifiche della ricerca, potrebbe essersi verificato un certo condizionamento nelle risposte proprio a causa della delicatezza degli argomenti trattati nonché a causa della figura dell'intervistato, ricoprente il ruolo di ente pubblico, e dunque fortemente condizionato dall'immagine che vuol dar di sé.

Per quanto riguarda i possibili sviluppi futuri della ricerca sarebbe interessante estendere il modello di misurazione qui proposto per la misurazione del fenomeno della co-produzione non solo all'ente produttore/erogatore del servizio, ma anche all'utente utilizzatore.

In tal modo, il presente modello e i relativi indicatori statistici elaborati per la misurazione della co-production potranno essere validati empiricamente all'interno di ricerche quantitative future mediante lo studio della correlazione rispetto ad ulteriori dimensioni a cui relazionare il costrutto in questione, come ad esempio la dimensione relativa all'utente del servizio.

## Conclusioni

Il seguente lavoro nasce dalla volontà di indagare l'emergente tema della co-creazione di valore, con particolare riferimento ai processi di co-produzione dei servizi pubblici nel caso della raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani nei comuni italiani.

Negli ultimi anni si è assistito ad una riforma generale del "mindset" per la gestione delle organizzazioni nata come risposta alla necessità di adattarsi ai cambiamenti economici e sociali verificatisi nell'ultimo secolo, i quali hanno coinvolto l'intero complesso di organizzazioni, investendo anche quelle pubbliche.

Nel panorama pubblico si è assistito dunque ad un radicale processo di ammodernamento della PA segnato dal progressivo abbandono delle vecchie logiche di gestione, fino a quel momento dominate da una prospettiva intra-organizzativa, in favore di un approccio inter-organizzativo, contraddistinto da un nuovo orientamento verso l'ambiente esterno che si delinea come una fitta trama di attori sociali, politici ed economici (Adinolfi, 2005; Troisi, 2015).

In questo senso assistiamo ad uno stravolgimento della mission della Pubblica Amministrazione, non più orientata solamente verso una gestione economica degli input per lo sviluppo di servizi pubblici, bensì alla ricerca di soluzioni partecipate grazie al diretto coinvolgimento di tutti i portatori d'interesse esterni alla PA.

In questo nuovo rapporto tra ente pubblico e comunità l'adozione di una prospettiva service-dominant alla gestione della pubblica amministrazione risulta essere la chiave per il raggiungimento degli obiettivi di creazione di valore attraverso la fornitura di servizi pubblici. All'interno di tale prospettiva, la co-produzione si configura come processo inalienabile del servizio pubblico, nel quale la produzione del servizio non può verificarsi senza la partecipazione attiva di coloro che ne sono presumibilmente i destinatari (Ostrom, 1996). La co-produzione si basa infatti su processi di interazione tra amministrazioni e utilizzatori all'interno dei quali avviene un mutuo scambio di risorse e conoscenze che concorrono alla creazione del servizio. La componente umana si configura quindi come chiave per la produzione di servizi pubblici che creino valore.

Seppure gli sviluppi recenti abbiano evidenziato la necessità di un paradigma più ampio

e comprensivo e di una nuova mentalità olistica per la creazione di valore, nel settore pubblico permane tutt'oggi un'eccessiva focalizzazione della Pubblica Amministrazione sui processi amministrativi e sulla gestione dei rapporti intra-organizzativi. Nel presente lavoro dunque si è tentato non solo di descrivere in maniera chiara ed esaustiva il fenomeno totalizzante ed onnipervasivo di co-creazione del valore, il quale include la co-production al suo interno, bensì si è tentato di indagare, ricorrendo alla creazione di un questionario, la predisposizione della PA verso la co-creazione di valore indagando il grado d'intensità del fenomeno di co-produzione nel servizio di raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani nei comuni italiani.

Nello specifico, il tentativo di tale ricerca esplorativa è stato quello di cercare di compiere un passo in più rispetto alla letteratura presente sull'argomento non limitandosi solamente alla descrizione teorica del fenomeno, bensì tentando di identificare le sottodimensioni ritenute responsabili di influire e caratterizzare il fenomeno della co-produzione, nonché di provare a misurarne gli effetti cercando di individuare, qualora esistano, delle differenze nel livello di apertura e nel grado di predisposizione dei comuni alla co-produzione nei diversi contesti territoriali e dimensionali di riferimento.

Sono state identificate sei sottodimensioni responsabili di influire sui livelli di co-produzione del servizio di raccolta differenziata:

la comunicazione predisposta dai comuni, il grado di cooperazione del cittadino e di accettazione delle direttive imposte dall'ente pubblico, la valutazione del comune nei confronti del contributo del cittadino nel processo di co-produzione, la predisposizione di misure volte a facilitare le dinamiche di co-apprendimento ed infine il tipo di adattamento del cittadino nei processi di co-produzione.

Dall'analisi dei risultati non sono emersi particolari trend a livello geografico e dimensionale, se non una leggera tendenza nei comuni del sud Italia a rilevare livelli di co-produzione leggermente inferiori rispetto alla media nazionale.

Valutazioni positive si sono avute per la quasi totalità dei comuni in merito ad aspetti quali la comunicazione e la cooperazione del cittadino; tuttavia sono stati trascurati importanti aspetti quali l'instaurazione di dinamiche di co-apprendimento, la verifica del grado di accettazione delle direttive e l'analisi del tipo di adattamento del cittadino nei processi di co-produzione.



L'analisi esplorativa effettuata evidenzia un persistente ancoraggio dei comuni italiani ad una visione di "vecchio stampo", in cui il ruolo del cittadino rimane limitato ad una partecipazione esclusivamente funzionale, e la sua possibilità di azione rimane vincolata entro uno spettro d'azione limitato.

Dai risultati ottenuti sono state infine identificate tre variabili, tutte mutualmente e positivamente correlate, le quali si presume siano responsabili di influire sul fenomeno della co-produzione osservato dal punto di vista delle amministrazioni.

Concludendo, la proposta di un modello concettuale di misurazione del fenomeno della co-produzione, con riferimento alla dimensione che interessa l'ente pubblico, può influenzare la direzione delle future ricerche sul tema. Infatti, proponendo degli indicatori statistici per l'elaborazione di una scala di misurazione della co-production, tale costrutto potrà essere validato empiricamente all'interno di ricerche quantitative future mediante lo studio della correlazione rispetto ad ulteriori dimensioni a cui relazionare il costrutto in questione, come ad esempio la dimensione relativa all'utente del servizio.

## Appendice 1

### La co-produzione applicata al servizio della raccolta differenziata

Studio sull' esperienza di co-produzione tra Comune e cittadini nel servizio di raccolta differenziata dei rifiuti urbani.

Si ricorda che il questionario è anonimo. I dati raccolti verranno utilizzati esclusivamente per elaborazioni statistiche inerenti al progetto di ricerca; essi non saranno soggetti a diffusione e saranno trattati in modo aggregato nel rispetto della legge sulla privacy.

\*Campo obbligatorio

#### Anagrafica

1) Nome del comune \*

2) Il suo comune si colloca in Italia a: \* *Contrassegna solo un ovale.*

nord- ovest  
nord-est  
centro  
sud

3) La popolazione del comune è \* *Contrassegna solo un ovale.*

<15000 abitanti  
15000< >70000 abitanti  
>70000 abitanti

#### Concezione del servizio

4) L'Amministrazione ha deciso di migliorare il proprio approccio alla raccolta dei rifiuti passando ad un sistema di raccolta differenziata?

\* *Contrassegna solo un ovale.*

Si  
No

5) Se sì, in quale anno? *Esempio: 15 dicembre 2012*

6) La gestione dei rifiuti nel territorio del suo comune avviene attraverso gestione in-house oppure viene esternalizzata? \* *Contrassegna solo un ovale.*

In-house  
Esternalizzata

7) Precedentemente all' introduzione del D.Lgs 152/2006, il quale sancisce l' obbligo della raccolta differenziata, il suo comune aveva già predisposto un sistema di raccolta dei rifiuti che prevedeva una prima differenziazione

**dei rifiuti in base alla tipologia? \*** *Contrassegna solo un ovale.*

Si

No

**8) Se sì, si indichi qual è stato il motivo che aveva determinato la scelta da parte del comune di effettuare la raccolta differenziata:** *Seleziona tutte le voci applicabili.*

Risparmio di costi

Ridurre il consumo di materia prima

Preservare l'ambiente

Ridurre le tasse sui rifiuti

### **Gestione del servizio**

**9) Come veniva gestito il servizio precedentemente all' introduzione della raccolta differenziata? \*** *Seleziona tutte le voci applicabili.*

raccolta porta a porta

cassonetti

**10) A seguito dell' introduzione della raccolta differenziata, sono state attuate campagne di informazione e/o sensibilizzazione del cittadino riguardo a questo tema? \*** *Contrassegna solo un ovale.*

Si

No

**11) Se sì, quali modalità sono state scelte? \*** *Seleziona tutte le voci applicabili.*

Campagna di comunicazione ambientale

Progetti di sensibilizzazione nelle scuole

Distribuzione di materiali informativi allegati alla tassa sui rifiuti

Distribuzione di materiali informativi allegati alle bollette

Distribuzione di guide

Pagina dedicata sul sito internet del comune

**12) Che impatto ha sul coinvolgimento e sull' impegno dei cittadini l' informazione relativa a "dove" e "come" i rifiuti vengono differenziati?**

\* *Contrassegna solo un ovale.*

L' informazione non ha alcun impatto sul coinvolgimento dei cittadini	1	2	3	4	5	L' informazione è essenziale al fine del coinvolgimento
---	---	---	---	---	---	---

**13) Con che frequenza avvengono i controlli sul rispetto delle regole della raccolta differenziata? \* *Contrassegna solo un ovale.***

Mai	2	3	4	5	Molto spesso
-----	---	---	---	---	--------------

**14) Con che frequenza vengono date sanzioni per il mancato rispetto della raccolta differenziata? \* *Contrassegna solo un ovale.***

Mai	1	2	3	4	5	Molto spesso
-----	---	---	---	---	---	--------------

**Percezione del servizio del comune**

**15) Quanto si ritiene soddisfatto il comune riguardo all' utilità del servizio di raccolta differenziata? \* *Contrassegna solo un ovale.***

Per nulla soddisfatto	1	2	3	4	5	Assolutamente soddisfatto
-----------------------	---	---	---	---	---	---------------------------

**16) Quanto si ritiene soddisfatto il comune riguardo alle modalità di svolgimento del servizio in generale? \* *Contrassegna solo un ovale.***

Per nulla soddisfatto	1	2	3	4	5	Assolutamente soddisfatto
-----------------------	---	---	---	---	---	---------------------------

**17) Quanto si ritiene soddisfatto il comune riguardo al risparmio di costi riscontrati nell' arco di tempo dall' introduzione della raccolta differenziata ad oggi? \* *Contrassegna solo un ovale.***

Per nulla soddisfatto	1	2	3	4	5	Assolutamente soddisfatto
-----------------------	---	---	---	---	---	---------------------------

**18) Quanto si ritiene soddisfatto il comune riguardo alla collaborazione dei cittadini nella raccolta differenziata? \*** *Contrassegna solo un ovale.*

Per nulla soddisfatto	1	2	3	4	5	Assolutamente soddisfatto
-----------------------	---	---	---	---	---	---------------------------

**19) Quanto si ritiene soddisfatto il comune riguardo al miglioramento complessivo dell' aspetto della città a seguito dell' introduzione del servizio di raccolta differenziata? \*** *Contrassegna solo un ovale.*

Per nulla soddisfatto	1	2	3	4	5	Assolutamente soddisfatto
-----------------------	---	---	---	---	---	---------------------------

**20) Quanto soddisfacente è stata la collaborazione dei cittadini alla raccolta differenziata nel centro storico? \*** *Contrassegna solo un ovale.*

Per nulla soddisfacente	1	2	3	4	5	Assolutamente soddisfacente
-------------------------	---	---	---	---	---	-----------------------------

**21) Quanto soddisfacente è stata la collaborazione dei cittadini alla raccolta differenziata nella periferia? \*** *Contrassegna solo un ovale.*

Per nulla soddisfacente	1	2	3	4	5	Assolutamente soddisfacente
-------------------------	---	---	---	---	---	-----------------------------

## **Collaborazione**

Il questionario sta per finire, mancano solo poche domande.

Ricordiamo che il questionario è anonimo e i dati raccolti verranno utilizzati esclusivamente per elaborazioni statistiche inerenti al progetto di ricerca.

**22) Il comune ha fatto un' indagine riguardo alla soddisfazione dei cittadini in merito al servizio di raccolta differenziata? \*** *Contrassegna solo un ovale.*

Si  
No

**23) Se sì, quale tra questi ritiene che sia il principale motivo che spinge la maggioranza dei cittadini a svolgere la raccolta differenziata ?**

*Contrassegna solo un ovale.*

I cittadini svolgono la raccolta differenziata per senso civico

I cittadini svolgono la raccolta differenziata per senso civico sviluppato grazie alla campagna informativa del comune

I cittadini svolgono la raccolta differenziata per ottemperare ad un

obbligo comunale

**24) Se sì, qual è stato il grado di soddisfazione del cittadino riguardo a servizio di raccolta differenziata nel complesso?** *Contrassegna solo un ovale.*

---

Per nulla soddisfatto	1	2	3	4	5	Assolutamente soddisfatto
--------------------------	---	---	---	---	---	------------------------------

---

**25) Se sì, sulla base dei risultati ottenuti dall' indagine, sono state apportate modifiche al servizio?** *Contrassegna solo un ovale.*

Sì, sono state apportate delle modifiche al servizio sulla base delle problematiche emerse dall' indagine.

No, non sono state apportate modifiche al servizio, ma il comune è in procinto di farlo poiché sono emerse delle problematiche dall' indagine.

No, non c'è stato bisogno di apportare modifiche. I cittadini sono molto soddisfatti del servizio.

**26) Secondo la vostra opinione in che misura il cittadino contribuisce nella co-produzione del servizio? \*** *Contrassegna solo un ovale.*

---

Per nulla	Il contributo del cittadino è essenziale
--------------	---

---

**27) A suo parere, il coinvolgimento del cittadino nella fase di design del servizio migliorerebbe il servizio stesso? \*** *Contrassegna solo un ovale.*

Sì, crediamo che il co-design del servizio permetterebbe una maggior efficienza ed efficacia del servizio.

Siamo favorevoli al coinvolgimento del cittadino nell' implementazione del servizio, ma non nel design.

Siamo combattuti riguardo a questa tematica

## Bibliografia

Adams, J., Thomas, C., The changing place of the public in public management. J.C. Thomas (Ed), *Citizen, customer, partner: engaging in public in public management*, M.E Sharpe, 2012.

Alford J., O'Flynn J., "Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings", *International Journal of Public Administration*, 32 (3-4), 2009, p. 171-191.

Alford, J., "Why do public-sector clients coproduce? toward a contingency theory", *Administration & Society*, 34(1), 2002, p. 32-56. doi:10.1177/0095399702034001004.

Bastiat, F., *Selected Essays on Political Economy* (Ristampa), Seymour Cain, trans., George B. de Huszar, (ed.), Princeton, NJ: D. Van Nordstrand, 1848 ed 1964.

Bregant F., Maritano E., *Rifiuto e non rifiuto, recupero e riutilizzo*, in F. Bregant et al., *La normativa italiana sui rifiuti*, Milano: Giuffr , 2002, p. 53-80.

Bifulco L., De Leonardis, Donolo C., "Per un'arte locale del buon governo", in *Animazione sociale*, 1, 2001, p. 35-64.

Bonazzi G., *Storia del pensiero organizzativo*, volume I, Milano: Franco Angeli, 2002, p 232-247.

Bonazzi G.(b), *Storia del pensiero organizzativo*, volume II, Milano: Franco Angeli, 2007.

Borgonovi E., *Ripensare le amministrazioni Pubbliche*, Egea,2004.

Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le organizzazioni pubbliche*, 3<sup>o</sup>ed, Milano: Egea, 2002.

Bovaird, T. , "Beyond engagement and participation –user and community coproductionof public services", *Public Administration Review*, 67, 2007, p. 846-860.

Cataldi L., Tousijn W., "Quale managerialismo nei servizi sociali?", Paper for the Espanence Conference "Italia- Europa: integrazione sociale e politica", Universit  della Calabria, 2013.

Cataldi, L. "Coproduzione: una chiave di lettura pragmatica per ripensare la

participatory governance." paper presentato al XXVI Convegno SISP, Settembre, Università Roma Tre, Roma, 2012.

Citroni G., Lippi A., "Pubblico e privato nella governance dei rifiuti in Italia", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, N. 1, 2009, p. 71-108.

Coccia, Gobbino, "La burocrazia nella ricerca pubblica", Parte I, *Una Rassegna dei Principali Studi*, 2006.

Crouch C., *Il potere dei giganti: Perché la crisi non ha sconfitto il neoliberismo*, Gius. Laterza & Figli Spa, 2014.

Crozier M. (1963), *Il fenomeno burocratico*, Milano: Etaslibri, 1969.

De Magistris V. (a cura di) ,La public governance in Europa, Roma: *Quaderni Formez* (n.30), 2004.

Debenedetto G., Lovecchio L., *Dalla Tarsu alla TARES*, Maggioli Editore, 2013.

Di Lello M., D'Angelo G., Moschiano E., *Legislazione ambientale e urbanistica in Italia e in Campania*, Napoli: Guida, 2005.

Fontana F., *Il sistema organizzativo aziendale*, Milano: Franco Angeli, 2013.

Fortezza F., *Marketing e creazione di valore per il territorio. Evidenze e spunti di riflessione dal caso Ferrara*, Milano: Franco Angeli, 2014.

Gouldner Alvin (1954), *Patterns of industrial bureaucracy*, The Free Press, New York, tr. It, *Modelli di burocrazia aziendale*, Milano: ETAS Kompass, 1970.

Grönroos C., *Management e marketing dei servizi. La gestione del cliente nel mercato dei servizi*, edizioni ISEDI, 2009.

Grueing G., "Origin and theoretical basis of New Public Management", IPMN conference, Salem/Oregon, 1998.

Guy M. E., Newman M. A., Mastracci S. H., *Emotional labor: Putting the service in public service*, Routledge, 2014.

Hennis W., *Il problema Max Weber*, Roma: Laterza, 1991.

Hinna A., *Organizzazione e cambiamento delle Pubbliche Amministrazioni*, Edizioni



Carocci, La Nuova Italia, 2009.

Kelly, G., Mulgan, G. & Mers, S., “Creating Public Value – An analytical framework for public service reform”, London, Cabinet Office Strategy Unit, 2004 .

Kiser L. e Percy S. L., “The Concept of Coproduction and Its implication for Public Service Delivery”, paper presentato all’Annual Meeting dell’American Society for Public Administration, San Francisco, 13-16 Aprile 1980.

Lambin J. J., *Market-driven management. Marketing strategico e operativo*, 6/ed, The McGraw-Hill Companies srl, 2012.

Larbi, G.A., “ Overview of public sector management reform”, United Nations Research Institute for Social development, Discussion paper 112, 1999, updated 2003. Available at World Bank, [siteresources.worldbank.org/INTROADSHIGHWAYS/Resources/338993-1115316483571/3-public\\_sector\\_mgmnt\\_reform.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTROADSHIGHWAYS/Resources/338993-1115316483571/3-public_sector_mgmnt_reform.pdf).

Maglio, P. P., & Spohrer, J. “Fundamentals of service science”, *Journal of the Academy of Marketing Science*, 36(1), 2008, p. 18–20. doi:10.1007/s11747-007-0058-9.

March J.G., Simon H.A (1958), *Organizations*, New York: Wiley, tr. It., *Teoria dell’Organizzazione*, Milano: ETAS Libri, 2003.

McColl-Kennedy, Janet R., et al. "Health care customer value cocreation practice styles." *Journal of Service Research*, 2012, DOI: 1094670512442806.

Mele V., *Il modello tradizionale di amministrazione pubblica*, in Borgonovi E., Fattore G., Longo F., *Management delle istituzioni pubbliche*, Milano: Egea, 2009.

Merton R. K., *Teoria e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna, 1992 (ed. or. 1949).

Millon-Delsol C., *Il principio di sussidiarietà*, Milano: Giuffrè, 2003.

Murphy J., *The World Bank and Global managerialism*, Routledge, 2007.

Musella M., Santoro M., *L’economia sociale nell’era della sussidiarietà orizzontale*, Giappichelli Editore, 2012.

Normann R., *La gestione strategica dei servizi*, Milano: Etas Libri, 1991.

Osborne S., Gaebler T., *Reinventing Government*, Addison Wesley, Reading (MA),

1992.

Osborne S., “The New Public Governance?”, *Public Management Review*, vol 8, Taylor&Francis, 2006, p. 377-387.

Osborne, S. & Strokosch, K. ,“It takes two to tango? Understanding the co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives”, *British Journal of Management*, 24, Sep 2013.

Osborne, S., Radnor, Z. & Strokosch, K., “Co-production and the co-creation of value in public services: A suitable case for treatment?”, *Public Management Review*, vol. 18, n.5, 9 Mar 2016, p. 639-653.

Osborne, S. P., Radnor, Z. & Nasi, G., “A New Theory for Public Service Management?: Toward a (Public) Service-Dominant Logic”, *American Review of Public Administration*, vol.43, n.2, 1 Mar 2013, p. 135-158.

Ostrom E. , “Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development”, *World Development*, vol. 24, n. 6, 1996, p. 1073 – 1087.

Panozzo F., *Pubblica Amministrazione e competitività territoriale, Il management pubblico per la Governance Locale*, Milano: Franco Angeli, 2005.

Pillitu D., *La partecipazione civica alla creazione del valore pubblico*, Milano: Angeli, 2009.

Prahalad, Coimbatore K., and Venkat Ramaswamy. "Co-creation experiences: The next practice in value creation." *Journal of interactive marketing* , vol.18, n.3, 2004, pp. 5-14.

Pestoff, V., “Citizens and co-production of welfare services”, *Public Management Review*, vol. 8, n. 4, 2006, pp. 503-519.

Petrella L., “Un dito in ogni torta: La centralità del tesoro inglese”, *Rivista italiana politiche pubbliche*, 2006.

Preite G., *Amministrazione pubblica e buon governo al passaggio del millennio*, Trento: Tangram Edizioni Scientifiche, 2012.

Ruffini R., Mastrogiuseppe P., *Regole e regolamenti di organizzazione nelle amministrazioni pubbliche*, Roma: Rubettino, 2004, p 16-23.

Sancino A., “ L’attuazione del paradigma del Public Governance negli enti locali: implicazioni per il management”, *International Business Review*, Economia aziendale online, 2010.

Say G.B., “Corso completo di economia politica”, *Biblioteca dell’ economista*, vol. 10,n. 151, 1821.

Scaletti A., *Il controllo economico delle aziende dei sistemi sanitari regionali*, Torino: Giappichelli, 2010.

Sharp E. B., “Toward a New Understanding of urban Services and Citizen Participation: the Coproduction Concept”, *Midwest Review of Public Administration*, vol. 14, 1980, p. 105-118.

Stoker G., “Governance as theory: five propositions”, *International Social Science Journal*, 155, 1998, p.17–28.

Stoker G., “Public Value Management (PVM): a new resolution of democracy/efficiency tradeoff”, Institute for political and economic governance, University of Manchester, 2004.

Vargo S.L., Lusch R.F., “Evolving to a New Dominant Logic for Marketing”, *Journal of Marketing*, vol. 68, n. 1, 2004.

Vargo S. L., Lush R. F, “Service Dominant Logic: Continuing the Evolution”, *Journal of the Academy of Marketing Science*, vol. 36, n.1, 2008.

Valotti, G., *Management pubblico. Temi per il cambiamento*,EGEA, 2005.

Voorberg, W. H.,Viktor JJM Bekkers, Tummers L. G. "A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey." *Public Management Review*, vol. 17, n.9 ,2015, pp. 1333-1357.

Weber M., *Economia e società*, vol I, (tr. It), Milano, 1961.

Weber M., *Economia e società*, vol II, (tr. It), Milano, 1961.

Wieland, H., Polese, F., Vargo, S., Lusch, R., “Toward a Service (Eco)Systems Perspective on Value Creation”, *International Journal of Service Science, Management, Engineering and Technology*, Vol. 3, Jul-Sep., No.3, 2012, p. 12-24, ISSN: 1947-959X.

## Sitografia

Arpa- Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale: [www.arpa.fvg.it](http://www.arpa.fvg.it), ultimo accesso 24/7/2016.

Camera dei deputati: [www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/10205dl.htm](http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/10205dl.htm), ultimo accesso 8/8/2016.

EuroStat: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu), ultimo accesso 8/9/2016.

Ispra: [www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/rapporti/rifiuti-urbani-2015/RapportoRifiutiUrbani\\_Ed.2015n.230\\_Vers.Integrale\\_agg22\\_12\\_2015.pdf](http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/rapporti/rifiuti-urbani-2015/RapportoRifiutiUrbani_Ed.2015n.230_Vers.Integrale_agg22_12_2015.pdf), ultimo accesso 15/9/2016.

Istat [www.istat.it](http://www.istat.it), ultimo accesso 9/6/2016.

Legambiente: [www.legambiente.it](http://www.legambiente.it), ultimo accesso 8/9/2016.

World Bank [siteresources.worldbank.org/INTROADSHIGHWAYS/Resources/338993-1115316483571/3-public\\_sector\\_mgmt\\_reform.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTROADSHIGHWAYS/Resources/338993-1115316483571/3-public_sector_mgmt_reform.pdf), ultimo accesso 23/07/2016.