

# Soddisfazione del cittadino e politiche pubbliche

La raccolta differenziata a Napoli

A cura di Stefano Consiglio, Giancarlo Ragozini  
e Anna Maria Zaccaria

I lettori che desiderano  
informazioni sui volumi  
pubblicati dalla casa editrice  
possono rivolgersi direttamente a:

Carocci editore

via Sardegna 50,  
00187 Roma,  
telefono 06 / 42 81 84 17,  
fax 06 / 42 74 79 31

Visitateci sul nostro sito Internet:  
<http://www.carocci.it>



Carocci editore

Il presente volume è stato pubblicato  
con un finanziamento di WWF Ricerche e Progetti SRL

1<sup>a</sup> edizione, maggio 2012  
© copyright 2012 by  
Carocci editore S.p.A., Roma

Realizzazione editoriale: Le Varianti, Roma

Finito di stampare nel maggio 2012  
dalla Litografia Varo (Pisa)

ISBN 978-88-430-6395-6

Riproduzione vietata ai sensi di legge  
(art. 171 della legge 22 aprile 1941, n. 633)

Senza regolare autorizzazione,  
è vietato riprodurre questo volume  
anche parzialmente e con qualsiasi mezzo,  
compresa la fotocopia, anche per uso interno  
o didattico.

## **Introduzione**

*di Stefano Consiglio e Anna Maria Zaccaria*

### **1. Governance dei servizi e *citizen satisfaction*: per una gestione sostenibile dei rifiuti urbani**

*di Fabio Corbisiero, Riccardo Staffa*

#### **Premessa**

**1.1 La gestione e il trattamento dei rifiuti urbani in Europa: verso la società del riciclo**

**1.2 L'evoluzione dei servizi pubblici in Italia**

**1.3 La valenza strategica dell'orientamento alla qualità**

### **2. Dalla *customer satisfaction* alla *citizen satisfaction***

*di Alfonso Piscitelli*

#### **Premessa**

**2.1 La qualità nei servizi**

**2.2 La *Customer Satisfaction***

**2.2.1 Il Modello della disconferma**

**2.2.2 Il Modello della Performance**

**2.2.3 Il Modello delle Aspettative Razionali**

**2.2.4 Il Modello delle Aspettative Artefatte**

**2.3 La *Citizen Satisfaction***

**2.4 La misurazione della qualità: problemi e metodi**

**2.4.1. Il metodo SERVQUAL**

**2.4.2 Il SERVQUAL revisionato**

**2.4.3. Il metodo SERVPERF**

### **3. Il caso della differenziata porta a porta a Napoli: risultati della ricerca**

*di Anna Maria Zaccaria, Giancarlo Ragozini, Alfonso Piscitelli*

#### **Premessa**

**3.1 Il servizio di raccolta porta a porta**

**3.2 Il piano dell'indagine**

**3.3 Le caratteristiche degli intervistati**

**3.4 La gestione domestica della differenziata**

**3.5 I fattori che incidono sulla soddisfazione dei cittadini**

**3.6 La valutazione della soddisfazione del servizio**

**3.7 La misurazione del grado di fiducia dei cittadini**

### **4. Citizen satisfaction, fiducia e partecipazione**

*di Mariavittoria Cicellin e Vittorio Martone*

#### **Premessa**

**4.1 Il concetto di fiducia**

**4.2 La fiducia come concetto multidimensionale**

**4.3 Costruzione, distruzione e ricostruzione della fiducia**

**4.4 Questioni di (s)fiducia? Capitale sociale, cultura civica e governi locali**

**4.5 Lo «stato partecipativo». *Public governance*, partecipazione dei cittadini e circuiti di fiducia**

**4.6 La soddisfazione dei cittadini come incubatore di fiducia**

## **Conclusioni: Il cambiamento possibile**

*di Stefano Consiglio e Anna Maria Zaccaria*

### **Premessa**

**La raccolta differenziata porta a porta come metafora del cambiamento possibile**

**Le implicazioni gestionali dell'indagine di *citizen satisfaction***

**Il legame tra sfiducia, *citizen satisfaction* e partecipazione**

### **Postfazione**

*di Rosario Aiello*

## **APPENDICE 1 Le zone urbane del Porta a Porta**

*di Antonella Avolio, Fabrizio Canfora, Daniela D'Ambrosio, Pierluigi Pisani*

### **Premessa**

**A.1 Il profilo storico-urbano**

**A.2 La struttura socio-demografica**

## **Riferimenti bibliografici**

## **Introduzione**

*di Anna Maria Zaccaria e Stefano Consiglio*

Tra la città e i suoi rifiuti c'è un rapporto storicamente determinato: *“Da quando gli uomini vivono entro forme di economia stanziale, all'interno di una città, essi debbono gestire i propri rifiuti, sono costretti a convivere con essi e ricorrere a tecniche di smaltimento”* (Bevilacqua, 2009, p.27); un rapporto che diventa più diretto quando, con il tramonto delle società preindustriali, le sostanze organiche di rifiuto non vengono più destinate alla campagna, smettendo di essere parte integrale dell'economia del tempo (ib. p. 28).

Tra Napoli e i suoi rifiuti c'è un rapporto conflittuale di lunga durata, attraversato ciclicamente da fasi particolarmente critiche. Già nel 1994 l'allora presidente della Repubblica Ciampi dichiara lo stato di emergenza in Campania. Nel 2000 chiudono tutte le discariche campane e nel 2001 scoppia la prima grande crisi, che sommerge di rifiuti la città. Ma il culmine della crisi impegna tutto il 2008 in una lotta quotidiana tra i cittadini napoletani e la massa di rifiuti che assedia la città, con indiscutibile drammaticità visiva, olfattiva, tattile. Nel 2010, una nuova e intensa fase critica. Questa ricorrenza a brevi intervalli di situazioni di criticità rende paradossalmente interminabile la “emergenza rifiuti” in Campania.

Ma non è la narrazione di questo paradosso che qui ci interessa. Per questa possiamo rimandare a puntuali ricostruzioni e letture non solo delle sue fasi, ma anche delle dinamiche che l'hanno generata, nell'intreccio complesso di azioni politiche, economiche e criminali maturate sullo sfondo di un evidente malgoverno del territorio<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Per tutti, si vedano: Corona e Franzini, in *Meridiana* 64, 2009, pp. 9-25; Gribaudi, 2008.

Obiettivo centrale di questo volume è quello di cogliere la *dimensione sociale* della questione rifiuti (Viale 2008), lasciando sullo sfondo la complementare dimensione tecnica/tecnologica. Quest'ultima attiene alle modalità di produzione del rifiuto da un lato, alle strategie di riduzione, ai costi, alle strutture, agli impianti dall'altro; la dimensione sociale rimanda, invece, alle pratiche ed abitudini sociali ma, soprattutto, al rapporto tra potere e cittadini ed alla accountability di questi nei confronti delle istituzioni e dei servizi di pubblica utilità (Viale 2008; Bevilacqua 2009; Pieroni 2011).

Alcune dinamiche hanno a lungo coperto la centralità di questa dimensione nel governo dei rifiuti urbani, alimentando un circolo vizioso che partendo da stereotipi diffusi finiva per rafforzarli come chiave di lettura della incapacità di Napoli e dei suoi cittadini di gestire i propri scarti. Emblematico il gioco tra la *sovraesposizione del negativo* e l'*oscuramento delle buone pratiche*: dinamiche che si intrecciano rafforzandosi a vicenda.

La presenza ingombrante dei cumuli di immondizia che assediano ogni angolo – compresi i salotti – di Napoli nei frequenti periodi di crisi è drammaticamente incontestabile. Questa evidenza viene amplificata, in maniera particolare, sia sul piano narrativo che su quello mediatico. Negli ultimi sei-sette anni si assiste, infatti, ad una straordinaria produzione narrativa: dossier di associazioni ambientaliste affiancano rapporti di commissioni parlamentari ed una ricca letteratura, pressochè divulgativa, centrata sugli aspetti catastrofici della questione<sup>2</sup>. Sul piano mediatico, foto e immagini di

---

<sup>2</sup> Solo per citare qualche titolo: Ruzzenenti M. (2004), *L'Italia sotto i rifiuti*; Saviano R. (2007), *Terra dei fuochi*; Iacuzzi A. (2007), *Le vie infinite dei rifiuti. Il sistema campano*; Chiariello P. (2008), *Monnezzopoli. La grande truffa*; Pelanda D. (2008), *A munnezza, ovvero la globalizzazione dei rifiuti*; De Stefano B., Iurillo V. (2009),

Napoli assediata dai rifiuti, di cittadini disperati ma inermi e di istituzioni incapaci di cercare possibili equilibri tra il livello di governo locale e quello nazionale fanno il giro del mondo. Fedeli ai principi della *notiziabilità* e dell'*agenda setting* (Wolf 2001), i media privilegiano gli aspetti della questione rifiuti che più possono attrarre l'attenzione pubblica e li collocano ai vertici delle agende editoriali e dei palinsesti televisivi. La strategia del *differenziale di coltivazione* (Gerbener e Gross, 1976; Wolf 1992) espone sistematicamente il pubblico dei mass media alle notizie che questi ritengono più opportuno coltivare per garantirsi l'attenzione.

L'effetto figura/sfondo è inevitabile: quello che c'è di buono viene oscurato. L'immagine di Napoli mangiata dai rifiuti copre i tanti comuni campani che non conoscono questo problema. Eppure i dati parlano chiaro. I comuni virtuosi nella gestione dei rifiuti esistono, anche in provincia di Napoli e in alcuni casi toccano quote di differenziata superiori al 60%<sup>3</sup>. La stessa sorte tocca alle innumerevoli buone prassi di gestione dei rifiuti che, seppur lentamente, prendono piede in città. E' il caso, per esempio, di alcune iniziative di economie sostenibili, come quella che accomuna la catena di alberghi della Royal Continental che ha messo a punto, già da qualche anno, un sistema di gestione sostenibile dei rifiuti: distributori comuni dell'acqua, mini isole ecologiche interne alle

---

*La casta della monnezza. Dall'emergenza rifiuti alla crisi finanziaria;* Savarese R. (2009), *Galli sulla monnezza. Silenzi, grida e bugie sui rifiuti in Campania;* Barbagallo F. (2010), *Gli ultimi anni: il potere della camorra e lo sfacelo dei rifiuti.*

<sup>3</sup> Nel 2010, solo nella provincia di Napoli, sono 20 i comuni che producono una percentuale di differenziato tra il 51 e il 60%; 18 quelli che producono tra il 31 e il 30% di differenziato e in 5 comuni ( San Sebastiano al Vesuvio, Monte di Procida, Piano di Sorrento, Massalubrense e Anacapri) la differenziata si attesta tra il 61 e il 70%. Fonte: Legambiente, IV Rapporto 2010



strutture alberghiere, differenziazione dei rifiuti, ecc.<sup>4</sup>. Oppure, il caso di alcune zone della città (rione Sanità, Quartieri spagnoli) che si auto-organizzano per la raccolta differenziata dei rifiuti domestici e commerciali. E mentre qua e là nella città aumentano le botteghe per la vendita di detersivi sfusi “alla spina”, così come si sta tornando all’uso di sacchetti di carta o di stoffa in sostituzione delle borse di plastica per la spesa, nelle aree della immediata periferia urbana, laddove è disponibile uno spazio adeguato, si attrezzano autocompostaggi privati. E con un po’ di attenzione si scoprono anche cooperative che si occupano di ritirare e smaltire/recuperare olii esausti, come per esempio quella che opera già da un po’ nel quartiere Scampia, ben noto per altre vicende!

Questo gioco impari tra negativo e positivo interviene prepotentemente nell’elaborazione di una rappresentazione sociale (Moscovici, 2005) della questione, che orienta e organizza comportamenti e comunicazione sociale sulla base di una visione consensuale negativa. Inoltre, alimenta stereotipi e luoghi comuni già per certi versi sedimentati: il napoletano familista amorale, incapace di senso civico, degno cittadino di una città sudicia e incapace di reagire. Rappresentazioni e stereotipi diventano anche il cavallo di battaglia delle istituzioni locali, che marciano di sfiducia il loro rapporto con i cittadini.

Dentro questo scenario, i risultati dell’indagine di *citizen satisfaction* sul servizio di raccolta differenziata porta a porta dei rifiuti avviato a Napoli nel 2008 – condotta presso il Dipartimento di Sociologia dell’Università “Federico II” – costituiscono un punto di vista privilegiato per cogliere la dimensione sociale della questione rifiuti. Da un lato, la differenziata porta a porta si presenta come caso emblematico di buona prassi, dall’altro fornisce una serie di elementi

---

<sup>4</sup>[http://www.royalgroup.it/ita/royal\\_continental\\_napoli/salviamo\\_il\\_pianeta.html](http://www.royalgroup.it/ita/royal_continental_napoli/salviamo_il_pianeta.html)

capaci di de-strutturare stereotipi e rappresentazioni sociali su Napoli e sui suoi abitanti.

Questo sistema di raccolta rappresenta ad oggi l'opzione che offre le maggiori garanzie per il raggiungimento di elevati livelli quantitativi e qualitativi di performance. Il sistema in questione, infatti, coinvolge e responsabilizza in maniera diretta i cittadini che partecipano al processo di selezione e raccolta, consegnando in maniera separata le frazioni merceologiche prodotte (carta, plastica, vetro, organico, ecc.) direttamente agli operatori della raccolta. Il risultato più visibile di questa collaborazione attiva fra cittadini/utenti e operatori del servizio è la rimozione dei cassonetti dalle strade con un significativo miglioramento della qualità degli spazi urbani (ambientale, sanitaria, estetica ecc.).

La modalità di raccolta porta a porta trova, dal punto di vista strutturale, una collocazione congruente nel quadro delle politiche Europee in materia di sostenibilità ambientale e governance del territorio. In questo quadro, come chiaramente evidenziato da Corbisiero e Staffa nel primo capitolo di questo volume, lo smaltimento in discarica viene recepito come ultima *ratio*, mentre l'obiettivo primario è quello dello *zero waste*. Inoltre, gli autori evidenziano come, nonostante l'assenza di un modello di governance del servizio pubblico consolidato, la *citizen satisfaction* assume un ruolo cruciale nei rapporti tra ente locale, soggetto erogatore del servizio e utente/cittadino.

Rilevare il grado di soddisfazione dell'utente/cliente diventa una prassi dovuta, un'azione strategica non solo per il progressivo miglioramento della qualità del servizio pubblico, ma anche e soprattutto per il progressivo miglioramento del rapporto tra istituzioni, cittadini e aziende erogatrici del servizio.

Il ruolo della *citizen satisfaction* come misura della performance di una amministrazione pubblica viene ampiamente discusso e argomentato da Alfonso Piscitelli nel capitolo due, che entra anche

nel merito degli aspetti tecnici e metodologici. Nella misurazione della qualità di un servizio, vari sono gli approcci, i modelli di misurazione, le determinanti di volta in volta adottate. Ma nel caso che qui ci interessa, è cruciale il passaggio dal concetto, più studiato e più noto, di *customer satisfaction* a quello, più recente, di *citizen satisfaction*. Per dirla in maniera estremamente semplificata, con la *citizen satisfaction* il fruitore non è soltanto consumatore di un prodotto/servizio veicolato dal rapporto di transazione con il produttore/erogatore, ma è chiamato a partecipare in qualità di utente/cliente nel processo a monte della produzione, per migliorarne la *performance*.

E' dunque questa la prospettiva che abbiamo assunto nella rilevazione della soddisfazione dell'utenza della differenziata porta a porta a Napoli, di cui presentiamo i risultati nel terzo capitolo. 1340 questionari somministrati faccia a faccia in sei zone della città, osservazione etnografica continuata, conversazioni spontanee con gli utenti, rilievi fotografici hanno restituito il quadro di una città reattiva e anche propositiva, che accetta il servizio ma che spera anche che sia esteso a tutta la città e che sia migliorato nei suoi aspetti tecnici e organizzativi. Utenti esperti, in grado anche di suggerire soluzioni a nodi ancora irrisolti o poco efficienti. Una qualità che qualcuno ha già messo in luce (Viale 2008; Bevilacqua 2009), ma che non ha ricevuto l'attenzione adeguata.

Eppure, i risultati positivi-per molti versi non attesi-della differenziata porta a porta sembrano fortemente esposti ad azioni vanificatorie. Tali azioni prendono corpo su almeno due piani: quello comunicativo, quello del governo locale.

Nel primo caso siamo di nuovo di fronte all'effetto "oscuramento". Sebbene la differenziata porta a porta sia partita, a Napoli, nel 2008, ancora oggi poco se ne sa. Episodica l'attenzione ad essa dedicata dai media locali, meno ancora dai media nazionali. L'esperienza positiva

degli utenti è rimasta taciuta. Piuttosto, un certo margine di attenzione è stato rivolto ai conflittuali rapporti tra ASIA e l'amministrazione comunale, alle crisi ricorrenti e agli avvicendamenti dei presidenti e dei consigli di amministrazione che hanno interessato l'azienda, soprattutto negli ultimi quattro anni. Fattori, questi ultimi, che contribuivano a dare un quadro tragico, con poche speranze di ripresa del rapporto tra la città e i suoi rifiuti.

Nel secondo caso, l'avvio del porta a porta si ritrova sullo sfondo quello che Viale definisce un "sistema bloccato" (Viale, 2008, p.94), impossibilitato ad agire da una serie di eventi che hanno esautorato le istituzioni. Il quadro generale è quello che Naomi Klein (2007) definisce *Shock Economy*: un quadro che caratterizza molte vicende degli ultimi decenni, in cui disastri ed eventi negativi vari, incontrollabili, diventano occasione per azzerare parti della normativa vigente. Nel caso napoletano, l'emergenza rifiuti passa da un commissariamento all'altro, da un 'impresa privata all'altra mentre in attesa di inceneritori che non saranno mai realizzati, la differenziata non riesce a partire e il sistema di gestione dei rifiuti si intasa irrimediabilmente. Le decisioni non prese creano interstizi in cui si insinuano le economie criminali. Il sistema bloccato si avvolge su sé stesso, incapace di agire se non attraverso modelli decisionali di tipo incrementale (Mintzberg, 1996), in cui di volta in volta – a seconda della specificità della condizione di emergenza - si ripescano dal cestino dei rifiuti la soluzione meno gravosa (Cohen, March, Olsen, 1972). In un contesto che non sembra avere futuro, l'esperienza della differenziata porta a porta appare destinata a finire dove è cominciata.

Il legame intenso tra queste dinamiche e la sfiducia istituzionale è innegabile e agisce in un rapporto di reciproco sostegno. Nessuno spazio per processi di accountability del cittadino, al quale sarebbe lecito riconoscere il diritto ad arrendersi. In un circolo vizioso che si autoalimenta senza soluzione di continuità, gli stereotipi negativi

correnti ne escono rafforzati, remando contro una ragionevole prospettiva di governance ambientale, che Lewanski (1997) elegge ad unica prospettiva possibile di sviluppo sostenibile del territorio.

E allora, tornando al punto di partenza del nostro discorso, è la *dimensione sociale* della questione rifiuti che va affrontata; in particolare per quanto attiene, come sostiene Pieroni (2011), il rapporto tra cittadini e potere. Alla base di questo rapporto è la fiducia, nella sua accezione di reciprocità.

Il tema assai delicato della fiducia è affrontato nel quarto capitolo di questo volume. Cicellin e Martone ne discutono sia dal punto di vista teorico che dal punto di vista delle pratiche sociali, a partire dagli interessanti risultati emersi in proposito dall'indagine di *citizen satisfaction* sul porta a porta napoletano. Centrale nel loro discorso è l'evidenza che questo rapporto va non solo costruito, ma va anche continuamente alimentato da ambo le parti: cittadini e istituzioni. Lo strumento della decisione partecipata appare particolarmente funzionale a tale scopo, soprattutto se applicato all'organizzazione dell'erogazione di un servizio pubblico, quale è appunto quello della raccolta differenziata porta a porta dei rifiuti. In merito, l'esperienza napoletana sembra aprire nuovi scenari e dare corso a interessanti prospettive di governance urbana, sullo sfondo anche dei segnali di cambiamento che sembrano intravedersi sulla scena amministrativa locale.

## **1. Governance dei servizi e citizen satisfaction: per una gestione sostenibile dei rifiuti urbani**

di Fabio Corbisiero, Riccardo Staffa<sup>5</sup>

### **Premessa**

Il dibattito pubblico sul tema della gestione dei rifiuti solidi urbani è aumentato significativamente negli ultimi decenni, spinto anche dal crescente interesse rispetto ai temi ambientali in generale.

Le politiche ambientali sono il frutto di un processo storico che prende corpo a livello internazionale e che in Europa si posiziona in un'arena particolarmente complessa fatta di un insieme di attori, accordi, norme, direttive e regolamenti, tale che risulta arduo finanche parlare di *governance ambientale*. Piuttosto, dovremmo considerare la politica ambientale come il risultato di una 'ibridazione istituzionale' (Lewanski, 2002; Lewanski e Liberatore, 2002) della salute pubblica e dei settori economico e industriale, dal che deriva che la governance dell'ambiente assume una dimensione multisettoriale. Nel breve corso dei processi di governance ambientale europea, l'assemblaggio eterogeneo e mutevole di attori e pratiche ha prodotto una proliferazione di normative e decisioni stratificate, difficile da ricostruire e riassumere in un modello olistico di matrice governativa. Ciò vale soprattutto per la gestione dei rifiuti, dove l'azione formale (legale) dei governi nazionali nasconde, invero, un'ampia rete di relazioni e connessioni informali che sottende la 'reale' gestione dei rifiuti.

Alcuni studi (Citroni e Lippi, 2009; Pellizzoni, 2011) hanno, ad

---

<sup>5</sup> Questo capitolo è il risultato di riflessioni comuni. Tuttavia, la stesura della Premessa e del paragrafo 1.1. è da attribuire a Fabio Corbisiero; la stesura dei paragrafi 1.2 e 1.3 è da attribuire a Riccardo Staffa.

esempio, dimostrato il ruolo intercambiabile di responsabilità pubbliche e private nei sistemi nazionali di gestione dei rifiuti e la rilevanza delle dinamiche localistiche negli accordi di governance. Si tratta di un duello a più armi tra accordi e orientamenti europei, legislazioni nazionali, normative e pratiche locali, con un peso crescente della logica di mercato e il progressivo ridimensionamento del ruolo dello Stato nel gioco delle parti. I livelli di governo locali sono storicamente gli attori che per primi hanno dato risposta al problema dei rifiuti in maniera specifica e spesso innovativa, esprimendo altresì domande nei confronti dei governi nazionali affinché adottassero misure efficaci per fronteggiare il problema<sup>6</sup>.

Da un punto di vista squisitamente concettuale, i rifiuti sono oggi considerati come un sottoprodotto inevitabile dell'attività di consumo (EEA, 2003) e come tali necessitano di essere raccolti e smaltiti; è in questo passaggio che si generano *esternalità negative* per l'uomo, sia in termini di emissioni inquinanti che di deturpamento dell'ambiente circostante (basti pensare al caso delle discariche).

Per tali motivi, negli ultimi anni l'Ue ha sviluppato un poderoso armamentario tecnico-giuridico volto da un lato, a produrre strumenti in grado di ridurre al minimo le esternalità negative, dall'altro a dar man forte agli Stati membri per risolvere la questione rifiuti. Molti di

---

<sup>6</sup>E' a partire dagli anni 70 che la politica comunitaria avverte la mancanza di convergenza nelle definizioni nazionali di rifiuto, questione che rappresentava allora un grosso problema nel campo della gestione dei rifiuti urbani e ostacolava sia l'attuazione della legislazione comunitaria sul tema, che gli obiettivi perseguiti dalla definizione comunitaria dei rifiuti: protezione dell'ambiente e funzionamento del mercato interno. Se con la direttiva 75/442/CEE si definisce, a livello europeo, il termine "rifiuto" (qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi), solo nel 1996 la maggior parte degli Stati membri (tra cui l'Italia) decide di recepire la definizione comunitaria. Tuttavia permangono negli anni alcune divergenze, che vanno da dettagli specifici senza alcun impatto rilevante in termini pratici, fino a notevoli deviazioni dal diritto comunitario. Per una storia della gestione urbana dei rifiuti si veda Sori (2001).

questi strumenti si basano su valutazioni di esternalità e problemi di *waste management optimization* (Wilson *et al.*, 2001), volti principalmente a trovare la migliore combinazione tra conferimenti in discarica e possibili alternative (il riciclo, ad esempio). L'agenzia ambientale europea (AAE) fa di questo specifico riferimento un punto fondamentale, individuando nel raggiungimento del *delinking* tra rifiuti generati e crescita economica la via per la sostenibilità ambientale<sup>7</sup>.

In questo scenario i governi locali provano a implementare, non senza difficoltà, le *waste policy* (Bulkeley *et al.*, 2007): da un lato si individuano strumenti in grado ridurre la produzione dei rifiuti; dall'altro si tenta di produrre le migliori combinazioni possibili di management (locale) del processo di raccolta e smaltimento. E' su questa seconda fase che si sono concentrati maggiormente gli sforzi dei *policy maker* europei; per un verso, nella speranza che una gestione più efficiente a monte dei rifiuti raccolti potesse avere effetti benefici e per l'altro, probabilmente, perché in un primo momento di regolamentazione del settore si è preferito puntare su politiche di gestione delle fasi a valle del ciclo di rifiuti (promozione e riciclaggio, raccolta differenziata), che sono meno costose e danno risultati più rapidi e tangibili.

Di seguito si presenta lo scenario europeo entro cui si sviluppano i processi di ridefinizione degli approcci e dell'impianto normativo diretto alla gestione del ciclo dei rifiuti. Il confronto tra i Paesi europei dà conto di un *patchwork* piuttosto variegato in cui il ruolo dell'Italia si definisce soprattutto sulla base di una nuova governance dei servizi pubblici. Nel secondo paragrafo seguiremo il processo

---

<sup>7</sup> Il concetto di *delinking* poggia sull'ipotesi che si possa trovare il modo di mantenere lo stesso livello di benessere sociale riducendo lo sfruttamento delle risorse; dissociare, dunque, la crescita economica (la produzione, l'utilizzo di risorse prime...) dal benessere. Sul concetto si veda (Kuhndt, 2005; Sachs, 1999).



evolutivo della gestione dei servizi pubblici in Italia, dalla municipalizzazione alla progressiva liberalizzazione. Un processo non ancora pienamente compiuto, influenzato - con le stesse logiche di disomogeneità riscontrate tra i singoli Paesi europei - da fattori locali, che rallentano fortemente il conseguimento di un modello unitario. Infine, vedremo come - nonostante permanga la difficoltà di concludere il processo di liberalizzazione - gli strumenti ed i modelli via, via adottati hanno generato una spinta verso un nuovo e più avanzato modello di governance dei servizi pubblici (e quindi anche della gestione del ciclo dei rifiuti urbani) in cui assume un peso crescente il ruolo dei cittadini non più 'utenti', ma veri e propri 'clienti'. Una lenta, ma inesorabile trasformazione che ha imposto alle imprese erogatrici e agli Enti Locali l'adozione di logiche di gestione aziendale ed 'ambientale' orientate alla qualità ed alla soddisfazione dei destinatari finali dei servizi.

### **1.1 La gestione e il trattamento dei rifiuti urbani in Europa: verso la società del riciclo**

La politica europea di gestione dei rifiuti ha considerevolmente investito i contesti urbani, contribuendo a migliorare la qualità dell'ambiente attraverso la messa a regime della sostenibilità ambientale come strategia di efficienza ed efficacia nel garantire la qualità della vita per il cittadino e per le città. Nonostante il rifiuto urbano come 'questione di policy' sia solo di recente entrato nel dibattito pubblico<sup>8</sup>, la sua gestione è oggi uno dei temi di intervento più centrali nelle politiche europee, coscienti della portata globale del problema e del fatto che una sua risoluzione è possibile solo mediante un'azione concertata tra livello centrale e livelli locali di

---

<sup>8</sup> Per una disamina della storia delle politiche ambientali si vedano Lewanski (1997) e Osti e Pellizzoni (2008).

governo urbano. Da questo punto di vista, le diverse strategie e gli strumenti adottati dall'Unione Europea per la sostenibilità ambientale in materia di rifiuti urbani sono oggi approdati a quella che gli studiosi definiscono 'terza generazione'<sup>9</sup>, seppure continuano ad essere ancora ampiamente in uso quelli che si riferiscono alle prime due generazioni e alle relative idee di ambiente a cui rimandano.

Nonostante il cambiamento introdotto da questi strumenti, sembra che i tempi di produzione e approvazione dei piani siano spesso superiori a quelli dell'evoluzione della realtà che tentano di governare e, per quanto accurata, la pianificazione risulta ancora oggi incapace di proporre ed includere dimensioni decisive. Per ovviare a questo problema, sono stati fatti diversi passi in avanti che hanno visto al centro del nuovo approccio la cosiddetta 'programmazione strategica'. Si tratta delle nuove procedure decisionali basate sui principi di partecipazione e concertazione, sulla scia dell'*Agenda 21*, della contabilità ambientale, dei bilanci ambientali e di sostenibilità nonché delle certificazioni ambientali. E' nell'ambito degli strumenti di terza generazione che ricadono le sette strategie europee in materia

---

<sup>9</sup>Gli strumenti di prima generazione sono quelli classici delle politiche di *command and control*, tradizionalmente le più usate per realizzare gli obiettivi di politica ambientale. Queste politiche hanno prodotto leggi, direttive, provvedimenti di attuazione, hanno fissato limiti all'inquinamento atmosferico, del suolo, dell'acqua disponendo vincoli e procedure autorizzative e istituendo nuovi soggetti per il controllo ed il rispetto delle norme. Una delle caratteristiche di tali norme è che prediligono un approccio settoriale, andando di volta in volta a trattare un preciso ambito di intervento (l'atmosfera, i rifiuti, gli scarichi idrici...). La seconda generazione di strumenti vede la messa in campo di piani di azione e di specifici incentivi e disincentivi economici oltre che normativi. Esempi di strumenti di seconda generazione sono i piani delle acque, di bacino, del verde, i piani di gestione dei rifiuti, i piani di gestione delle coste, della fauna, i piani paesaggistici o di bacino; essi tendono ad organizzare e programmare l'azione della pubblica amministrazione ed a selezionare quella privata in settori specifici, stimolando comportamenti proattivi.

ambientale<sup>10</sup>, parte dell'armamentario tecnico per la realizzazione degli obiettivi definiti dal *VI Programma d'azione per l'Ambiente* adottato dal Consiglio e dal Parlamento europeo nel periodo 2002-2012<sup>11</sup>.

Le strategie consentono un'ampia analisi delle questioni ambientali che, suddivise per tema, offrono particolare riguardo alle pressioni e agli impatti ambientali: la qualità dell'aria, l'ambiente marino, l'uso sostenibile delle risorse, la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti, i pesticidi, la qualità del suolo, l'ambiente urbano. Le stesse strategie mettono in rassegna anche le interazioni tra impatti ambientali e politiche settoriali, attraverso un'ampia gamma di opzioni e una combinazione differenziata di elementi di intervento – tra cui l'uso di strumenti di mercato, la diffusione delle tecnologie e l'innovazione – finalizzati ad affrontare in modo efficace e strategico i problemi riscontrati. Situandosi in una prospettiva di lungo periodo, tracciano il quadro in cui s'inscriverà l'azione della Comunità e degli Stati membri per il prossimo ventennio, proponendo obiettivi strategici, esplorando possibilità di intervento e contribuendo al rispetto degli impegni assunti dall'UE a livello internazionale (tab. 1.1).

Il tema della strategia presa in considerazione in questo capitolo, ovvero quello della *prevenzione e del riciclo dei rifiuti*, stabilisce gli orientamenti e descrive le misure di lungo periodo volte a diminuire

---

<sup>10</sup>COM (2005) 666.

<sup>11</sup> Il VI Programma di Azione ribadisce la necessità di una corretta applicazione della normativa ambientale vigente da parte degli Stati membri, e di integrare le strategie e i contenuti ambientali nelle altre politiche pubbliche (trasporti, energia, agricoltura), sottolineando il ruolo degli interventi a livello territoriale e locale per il conseguimento dello sviluppo sostenibile su scala globale. Attraverso un'ampia gamma di strumenti che va da una politica integrata dei prodotti alla responsabilità ambientale, dalle misure fiscali ad una migliore informazione e conoscenza dei fenomeni in atto si cerca di rafforzare la collaborazione tra le imprese ed i cittadini, al fine di rendere più ecologici i modelli di produzione e consumo.

le pressioni sull'ambiente derivanti dalla produzione e dalla gestione dei rifiuti urbani, attraverso la riduzione degli impatti ambientali negativi generati dai rifiuti stessi lungo il corso della loro esistenza, dalla produzione fino allo smaltimento, passando per il riciclo<sup>12</sup>. Tale approccio considera i rifiuti non solo come una fonte d'inquinamento da ridurre, ma anche come una potenziale risorsa da sfruttare.

**Tabella 1.1** – Programmazione delle azioni principali per la gestione dei rifiuti

<b>2014</b>	Definizione da parte della commissione di obiettivi di prevenzione
<b>2015</b>	Avvio almeno della raccolta differenziata di carta, metalli, plastica e vetro
<b>2020</b>	Riutilizzo e riciclaggio, per tali frazioni aumentato almeno fino al 50% in termini di peso

Ormai stabilmente radicate nella prospettiva dello sviluppo sostenibile (Brundtland, 1987), le politiche e le direttive europee concentrano oggi l'attenzione sugli impatti ambientali connessi alla produzione e alla gestione dei rifiuti, tenendo conto del ciclo di vita dei prodotti/rifiuti e della disponibilità limitata delle risorse naturali. Soprattutto, considerano lo smaltimento in discarica come ultima *ratio*, in quanto l'obiettivo primario è quello di diminuire in maniera sensibile i conferimenti di rifiuti in discarica, fino al raggiungimento dell'opzione 'discarica zero'. La logica degli orientamenti europei in tema di rifiuti urbani è, fondamentalmente, la 'prevenzione' allo scopo di dissociare (*delinking*) la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti. Vengono inoltre affrontate in maniera articolata ed approfondita le varie definizioni

---

<sup>12</sup>“*A Thematic Strategy on the prevention and recycling of waste*”; COM (2005), 666 final. La strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti, adottata dalla Commissione europea il 21 dicembre 2005, è stata corredata da una dettagliata valutazione d'impatto e da una proposta legislativa volta a modificare e a consolidare la normativa quadro comunitaria sui rifiuti.

del settore, in particolare quella di rifiuto e di sottoprodotto, e viene introdotto il concetto di ‘ciclo di vita dei rifiuti’. E’ in tal senso che la direttiva più recente sul tema introduce il concetto di ‘cessazione della qualifica di rifiuto’<sup>13</sup>: alcuni rifiuti cessano di essere tali quando sono sottoposti ad operazioni di recupero e le sostanze e gli oggetti così ottenuti soddisfano specifici criteri. Nel contempo, il concetto di sottoprodotto viene ampliato, in quanto non si considerano più come rifiuti le sostanze o gli oggetti che derivano da un processo di produzione, anche nel caso in cui scopo primario non sia la loro produzione. Nonostante enfasi e direttive, la quantità totale di rifiuti prodotti in Europa è in costante aumento. L’Ue produce ogni anno più di 250 milioni di tonnellate di rifiuti solidi urbani e tale dato è destinato a crescere, come mostrano le previsioni dell’Agenzia Ambientale Europea (Soer, 2010).

Nel 2009 sono stati prodotti 513 kg. di rifiuti urbani di cui 504 kg. a persona sono stati trattati nei diversi sistemi implementati in Europa: discariche (38%), inceneritori (20%), riciclaggio (24%) e compostaggio (18%) (tab. 1.2).

---

13 Art. 6 - Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio 19 novembre 2008. La nuova direttiva enuncia principi in parte già reperibili all’interno del d.lgs. 152/06, oltre a indicare una nuova programmazione di gestione dei rifiuti urbani.

**Tabella 1.2 - Quantità e trattamento dei rifiuti urbani per tipo di trattamento – anno 2009**

	<b>Rifiuti urbani prodotti (kg p.p.)</b>	<b>Totale rifiuti urbani trattati (kg p.p.)</b>	<b>Discarica (%)</b>	<b>Incenerite (%)</b>	<b>Riciclaggio (%)</b>	<b>Compostaggio (%)</b>
<b>UE 27</b>	<b>513</b>	<b>504</b>	<b>38</b>	<b>20</b>	<b>24</b>	<b>18</b>
<b>Belgio</b>	491	486	5	35	36	24
<b>Bulgaria</b>	468	450	100	-	-	-
<b>Repubblica Ceca</b>	316	274	83	12	2	2
<b>Danimarca</b>	833	833	4	48	34	14
<b>Germania</b>	587	564	0	34	48	18
<b>Estonia</b>	346	285	75	0	14	11
<b>Irlanda</b>	742	730	62	3	32	4
<b>Grecia</b>	478	474	82	-	17	2
<b>Spagna</b>	547	547	52	9	15	24
<b>Francia</b>	536	536	32	34	18	16
<b>Italia</b>	541	594	45	12	11	32
<b>Cipro</b>	778	778	86	-	14	-
<b>Lettonia</b>	333	333	92	0	7	0
<b>Lituania</b>	360	342	95	-	3	1
<b>Lussemburgo</b>	707	707	17	36	27	20
<b>Ungheria</b>	430	427	75	10	13	2
<b>Malta</b>	647	643	96	-	4	-
<b>Olanda</b>	616	520	1	39	32	28
<b>Austria</b>	591	591	1	29	30	40
<b>Polonia</b>	316	264	78	1	14	7
<b>Portogallo</b>	488	488	62	19	8	12
<b>Romania</b>	396	308	99	-	1	0
<b>Slovenia</b>	449	495	62	1	34	2
<b>Slovacchia</b>	339	311	82	10	2	6
<b>Finlandia</b>	481	481	46	18	24	12
<b>Svezia</b>	485	480	1	49	36	14
<b>Regno Unito</b>	529	538	48	11	26	14
<b>Islanda</b>	554	520	73	11	14	2
<b>Norvegia</b>	473	467	14	42	28	16
<b>Svizzera</b>	706	706	-	49	34	17

Fonte – Eurostat 2011 – propria elaborazione su data code env wasmun

I dati mostrano l'eterogeneità che ancora caratterizza gli Stati membri; non solo trend diversi sono abitualmente riscontrabili per i due blocchi dell'Ue – Europa a 15 e nuovi paesi entranti – ma vi sono nazioni, come Cipro e la Danimarca, che nello stesso anno producono rispettivamente 789 e 737 Kg. pro capite, mentre la Polonia si assesta su una produzione di 245 Kg. di rifiuti urbani (Eurostat, 2010). Al di là di processi e prodotti molto divergenti, bisogna in ogni caso porre in rilievo il passaggio, tutto europeo, che sta avvenendo da più di un decennio a questa parte da un sistema di smaltimento basato quasi esclusivamente sui conferimenti a discarica, ad un *waste management* più variegato e complesso, in cui riciclaggio e incenerimento stanno assumendo un peso sempre maggiore.

Nell'arco di dieci anni, si è avuta una riduzione del 10% dell'uso delle discariche, passate dal 60% al 50% circa del *waste management*, ed un sostanziale incremento del riciclaggio, passato dal 20% al 30% del totale. Anche il ricorso a inceneritori ha visto una crescita, seppur contenuta.

Come mostra la tabella 1.3, nonostante un incremento generalizzato e perpetrato nel tempo dei rifiuti urbani, lungo l'arco di tempo osservato da Eurostat (1995-2009) il totale destinato alla discarica è stato notevolmente ridotto. Nel periodo di riferimento il quantum si è abbassato di 45,6 milioni di tonnellate (-32%) passando dai 141,3 milioni di tonnellate (191 kg. pro-capite) del 1995 ai 95,7 milioni di tonnellate (191 kg. pro-capite) nel 2009, corrispondenti ad un declino annuo del 2,7%.

Dal 2002, il totale di rifiuti urbani destinati alle discariche è calato di ben il 4,4% per anno. Tale riduzione è in parte attribuibile all'implementazione della legislazione europea, per esempio della Direttiva comunitaria 94/62/EC sul *packaging waste*. La stessa direttiva ha prodotto, peraltro, l'aumento della quantità di rifiuti da 21,8 milioni di tonnellate (46 kg. pro-capite) nel 1995 a 59,2 milioni

di tonnellate (118 kg. pro-capite) nel 2009, che corrisponde ad una crescita complessiva di un fattore di 2,7 ad un tasso annuo del 7,4%. La quota generale di rifiuti urbani riciclati è aumentata dall'11% al 24%.

**Tabella 1.3** – Totale dei rifiuti urbani trattati in Ue-27, dal 1995 al 2009 – val. %

	Rifiuti urbani prodotti (milioni di tonnellate)	Totale rifiuti urbani trattati (kg pro-capite)
<b>Discariche</b>	-32	-35
<b>Inceneritori</b>	63	56
<b>Riciclaggio</b>	239	159
<b>Compostaggio</b>	833	224

*Fonte: Eurostat 2011 – propria rielaborazione su data code env wasmun*

Per quanto riguarda le strategie per il trattamento dei rifiuti, l'Agenzia europea dell'ambiente ha offerto un approccio ragionevole per un tipologia che tiene conto del tasso combinato di incenerimento e recupero dei materiali (rappresentato come la somma di riciclaggio e compostaggio). I risultati di questo approccio sono stati pubblicati nel 2007, sulla base dei dati fino al 2005, anno di riferimento<sup>14</sup>.

La logica dell'approccio AEA è che i Paesi possono seguire diverse strategie per tenere i rifiuti lontano dalle discariche. Queste strategie sono caratterizzate o da una combinazione di recupero dei materiali e incenerimento, o dalla concentrazione sul recupero. Ciascuna di queste due strategie può essere vista come molto efficace nell'evitare che i rifiuti vengano smaltiti in discarica. Tuttavia, se il recupero dei materiali si affianca all'incenerimento, può essere raggiunto un livello inferiore di smaltimento in discarica, perché gli impianti di incenerimento hanno il vantaggio di poter deviare dalle discariche i flussi che non possono essere utilizzati per il recupero di materiale,

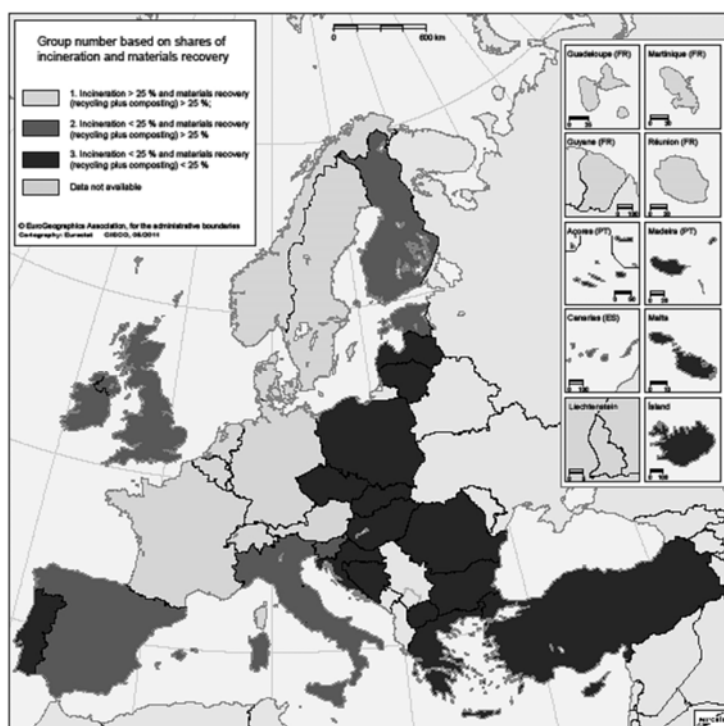
<sup>14</sup> *European Environment Agency, 2007, The road from landfilling to re cycling; common destination, different routes, Copenhagen.*



ma contengono comunque un significativo valore energetico. Inoltre, l'incenerimento può deviare materiale biodegradabile di minor valore energetico dalla discarica dopo un pre-trattamento, come la stabilizzazione e/o essiccazione con processi biologico-meccanici o fisico-meccanici.

La figura 1.1 mostra i risultati di questo approccio attraverso un modello tassonomico costruito da Eurostat (2011).

**Figura 1.1** □ Strategie di trattamento dei rifiuti per gruppi di paesi – 2009\*



Fonte: Eurostat 2011

\* Le percentuali in figura 1.1 sono state calcolate in rapporto al totale delle quantità trattate.

Il primo gruppo contiene i Paesi che applicano una ‘strategia combinata’, con valori superiori al 25% sia per il recupero dei materiali (compostaggio e riciclo) sia per l’incenerimento. Il secondo gruppo comprende invece tutti quei Paesi in cui sono presenti sistemi per il riciclo e il compostaggio in misura tale che si riesce a raggiungere un tasso di recupero dei materiali superiore al 25%, ma dove i livelli di incenerimento scendono sotto il 25%. Il terzo gruppo di Paesi si basa soprattutto sulla discarica come opzione di trattamento, con livelli inferiori al 25% sia per l’incenerimento che per il recupero dei materiali. La popolazione è distribuita in modo abbastanza equilibrato tra i 3 gruppi: circa 200 milioni di abitanti (dai 181 milioni del gruppo 2 ai 201 milioni del gruppo 1).

In sintesi, osserviamo che il gruppo 1 comprende i 10 Paesi con i tassi più bassi di rifiuti in discarica. I gruppi 2 e 3 non rispettano rigorosamente la graduatoria basata sul tasso di discarica per la ragione che il Portogallo e l’Islanda, pur avendo livelli di discarica inferiore al 75%, appartengono al gruppo 3 a causa delle loro basse percentuali di recupero dei materiali, ambedue sotto il 20%. Mentre il valore dell’Estonia ha registrato un recupero di materiali di poco superiore al 25%, pur con un più alto tasso di discarica (superiore al 75%). L’elevato tasso di discarica in Estonia rispetto agli altri due paesi è dovuto al fatto che l’Estonia non ha registrato quasi nessun incenerimento, mentre i rimanenti due Paesi hanno trasferito dalla discarica all’inceneritore quote tra l’11% (Islanda) e il 18% (Portogallo).

Tra i Paesi europei più virtuosi per quanto riguarda il *waste management* vi è sicuramente la Germania che, assieme al Belgio, totalizza una media annua del 68% del quantum di rifiuti urbani recuperati (Cigarini, 2009). L’organizzazione della gestione dei rifiuti nei *Länder* tedeschi combina un sistema di governance territoriale con meccanismi di mercato (Massarutto, 2003). La chiara

separazione tra Comuni (responsabili di raccogliere e smaltire secondo la legge nazionale) e *Kreise* (responsabili di organizzare lo smaltimento e garantire una soluzione a qualsiasi rifiuto venga loro affidato sul proprio territorio) favorisce la ricerca di economie comuni e lo sviluppo di una delle migliori best practices in materia di governance ambientale che l'Europa conosca<sup>15</sup>.

***Box 1: Il caso Germania***

In Germania, l'economia dei rifiuti (*Abfallwirtschaft*) ha subito un discreto processo di trasformazione a partire dagli anni Settanta. Prima dell'entrata in vigore della prima legge sui rifiuti del 1972, ogni villaggio disponeva di una discarica (erano circa 50.000 su tutto il territorio nazionale). Tra gli anni Ottanta e Novanta questo numero è stato drasticamente ridotto a circa 2.000 unità, anche a causa di una rigorosa normativa nazionale che ne ha disciplinato la costituzione. Contemporaneamente, il numero degli impianti di incenerimento e di trattamento dei rifiuti municipali, industriali e commerciali è cresciuto in maniera tale da trasformare la gestione dei rifiuti urbani in una delle principali risorse economiche del Paese: il ciclo dei rifiuti raggiunge un fatturato annuo di circa 40 miliardi di euro (Frost e Sullivan, 2009; Fmencns, 2011). Negli ultimi anni sono aumentate notevolmente le percentuali di recupero di tutti i tipi di rifiuti. In generale, viene recuperato circa il 75% dei rifiuti municipali (*Siedlungsabfälle*), che comprendono anche i rifiuti privati domestici, e oltre l'80% dei rifiuti derivanti da attività produttive (*Produktionsabfälle*). In alcuni settori, come quello degli imballaggi, la quota di riciclaggio dei materiali di scarto raggiunge circa l'80%, mentre nel settore delle costruzioni e delle demolizioni (*Bau-und Abbruchabfälle*) si recupera fino al 90%.

A livello centrale, la politica dei rifiuti è coordinata da un settore specifico del Ministero per l'Ambiente (*Unterabteilung WA II -Abfallwirtschaft*). I *Länder*, attraverso le autorità competenti in materia, hanno il compito di integrare e attuare la normativa federale e vigilare sulla corretta gestione economica e ambientale dei

---

<sup>15</sup>A partire dagli anni Novanta la Germania, insieme ad Austria, Finlandia, Paesi Bassi e Svezia, entra nel gruppo *Payt* (*Pay as you throw*) che classifica gli Stati europei sulla base dello sviluppo di economie basate sulla proporzione tra produzione e tassazione (paghi in base a quanto butti) tale che la Germania ha ridotto il residuo indifferenziato del 90% rispetto ad altri Paesi ed ha aumentato le quantità raccolte di tutte le altre frazioni (rifiuti ingombranti, organici...).

rifiuti urbani. In tal senso, la maggior parte delle disposizioni legislative in materia di rifiuti necessitano, per l'approvazione, dell'obbligatorio assenso del Consiglio federale (*Bundesrat*). A livello locale, su tutte le questioni relative ai rifiuti è competente la città o l'amministrazione del distretto nell'ambito del quale viene organizzato e controllato il servizio comunale di nettezza urbana, che si occupa esclusivamente della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti domestici. La raccolta, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti derivanti da attività produttive avvengono attraverso imprese private. In anni più recenti il ciclo dei rifiuti ha subito un rilevante cambiamento. La legge federale<sup>16</sup> del 27 settembre 1994 e i relativi regolamenti attuativi rappresentano un rilevante passo in avanti nella politica della prevenzione e dello smaltimento dei rifiuti. La legge stabilisce, al paragrafo 4, comma 1, una gerarchia di principi della gestione dei rifiuti, che prevede tre fasi: 1. Prevenzione (*Vermeidung*), che si traduce nella riduzione a monte della quantità e della pericolosità dei rifiuti; 2. Recupero (*Verwertung*) dei materiali ai fini della loro riutilizzazione; 3. Smaltimento finale (*Beseitigung*), in condizioni di sicurezza, dei rifiuti che non possono essere trattati in altro modo.

In questi ultimi anni è all'esame del Governo federale tedesco un progetto di legge di modifica della norma sul ciclo dei rifiuti. Il progetto, che attua in pratica la più recente Direttiva 2008/98/CE, stabilisce una nuova gerarchia dei principi di gestione dei rifiuti che si pone l'obiettivo di rafforzare la prevenzione e il riciclo dei materiali di scarto attraverso 5 fasi: 1. Prevenzione; 2. Preparazione in vista del reimpiego; 3. Riciclo; 4. Valorizzazione della materia ed energetica; 5. Eliminazione presso le discariche. Per quanto concerne le disposizioni normative riguardanti la 'responsabilità del prodotto' e della produzione, si prevede che, entro il 2013, la Federazione tedesca, in collaborazione con i singoli *Länder*, rediga un programma per la prevenzione dei rifiuti (*Abfallvermeidungs-Programm*) allo scopo di valutare (nel caso, perfezionare) le misure vigenti. Lo stesso programma governativo stabilisce le percentuali di recupero e reimpiego dei materiali di scarto: a partire dal 2020 dovrà essere riciclato almeno il 65% di tutti i rifiuti municipali e riciclato, o riutilizzato, almeno l'80% di tutti i rifiuti da costruzione e demolizione.

Come abbiamo visto nelle pagine precedenti, la strategia europea sui

---

<sup>16</sup>Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen, Vom 27. September 1994 (BGBl. I, S. 2705) zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 6. Oktober 2011 (BGBl. I Nr. 51, S. 1986) in Kraft getreten am 14. Oktober 2011.

rifiuti stabilisce una preferenza per le diverse opzioni di gestione: riduzione nella produzione, riutilizzo, riciclaggio, recupero energetico e smaltimento. Questa gerarchia è basata sugli effetti che ciascuna opzione ha sull'ambiente ed ha come riferimento l'obiettivo generale della 'sostenibilità ambientale'. Per migliorare la gestione integrata dei rifiuti e contribuire ad una maggiore sostenibilità è necessario che le pratiche di gestione si adeguino sempre più alla gerarchia su menzionata, allontanandosi dalla situazione attuale in cui un cospicuo *quantum* di rifiuti europei viene ancora sversato in discarica. A trent'anni dalla sua introduzione, la strategia europea non è riuscita ad ottenere l'uniformità e l'armonia auspicata; siamo ancora in presenza di un variegato *patchwork* di modelli che, come si è visto, determina differenze tra Paesi virtuosi e Paesi non virtuosi, seppure nel quadro di una tendenza comune che vede, a fronte di una sempre più crescente quantità di rifiuti prodotti procapite, un significativo ammodernamento della struttura di smaltimento dei rifiuti e una crescita della sensibilizzazione civica.

Sotto questo profilo appare chiaro che l'Europa deve compiere sforzi continui per migliorare la base comune di conoscenze: sono necessari nuovi indicatori per valutare i progressi verso una società fondata sul riciclo e per elaborare una mappa dei flussi di rifiuti e materiali e dei flussi di risorse. Appare altresì necessario disporre di migliori informazioni e previsioni sulle ripercussioni delle politiche in materia di rifiuti basate sul ciclo di vita sull'ambiente e sulla salute, con particolare riguardo alle politiche riguardanti le risorse e il clima. La promozione di una combinazione ottimale di strumenti economici e normativi - divieti di smaltimento in discarica, responsabilità del produttore, monitoraggio istituzionale... - unita a procedimenti virtuosi dei flussi di rifiuti, sulla base di un approccio comune europeo, diventa inevitabile. E' chiaro che in questo scenario le politiche in materia di rifiuti possono contribuire allo sviluppo dei mercati delle materie prime e secondarie e rafforzarne l'offerta

nell'Ue, migliorando così l'efficienza nell'impiego delle risorse dell'Unione. Definendo orientamenti comuni in materia di prevenzione e di riciclo, e specifici obiettivi nei differenti Stati membri, si può contribuire direttamente a realizzare l'obiettivo della strategia Europa 2020, che è quello di implementare un'economia efficiente nell'impiego dei rifiuti urbani e promuovere uno sviluppo ambientale sostenibile.

## **1.2 L'evoluzione dei servizi pubblici in Italia**

Il processo di profonda trasformazione che, a partire dagli inizi degli anni Novanta, ha interessato la Pubblica Amministrazione ed il sistema dei servizi pubblici (locali e non) in Italia ha posto tra i suoi obiettivi prioritari il miglioramento del grado di soddisfazione dei cittadini e delle imprese. Finalità da perseguire e conseguire non solo attraverso una profonda revisione degli aspetti organizzativi e gestionali, ma anche e soprattutto attraverso il miglioramento del contatto con i cittadini, la capacità di modificare ed incrementare la qualità dei servizi in relazione alle esigenze della 'clientela', nonché l'aumento del livello di affidabilità delle Amministrazioni nel rispetto degli impegni assunti nei confronti dell'utenza.

Per perseguire queste finalità è apparso immediatamente chiaro che l'ascolto dei cittadini e delle imprese rappresentava una attività imprescindibile, sia per comprendere le esigenze ed acquisire valutazioni sulla percezione della qualità dei servizi erogati, sia per indirizzare efficacemente strategie e politiche operative dirette al miglioramento complessivo del livello dei servizi offerti, alla ricerca contestuale di efficienza della gestione e di consenso rispetto alle politiche adottate.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> È interessante rilevare come a partire dalla Legge sul riordino degli Enti Locali (L. 142/90) e quella coeva sulla trasparenza (L. 241/90) si sia sviluppato, tra gli altri, un importante filone di analisi sulle tematiche legate all'introduzione nella

In quest'ottica, nel contesto più generale della Pubblica Amministrazione, la Direttiva 24/03/2004 del Ministero della Funzione Pubblica ha introdotto la rilevazione sistematica della qualità dei servizi percepita dai cittadini quale strumento essenziale di sviluppo delle amministrazioni, finalizzato a tarare sempre meglio i servizi sui bisogni effettivi. Successivamente, con la Direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica del 19/12/2006, che richiamava l'attenzione sulla qualità ed il miglioramento continuo, viene stabilito l'obbligo per le Amministrazioni di definire gli obiettivi di miglioramento delle prestazioni in sede di pianificazione strategica, promuovendo anche la partecipazione attiva dei destinatari dei servizi.<sup>18</sup>

Nell'ambito dei servizi pubblici locali, l'approccio alla rilevazione della qualità percepita si era già avviato concretamente con l'introduzione dei Contratti di Servizio (contenuta l'art.4 L. 95/95; art. 114 TUEL)<sup>19</sup>, che hanno fatto da apripista per la sperimentazione di azioni innovative in materia di strategie di approccio al mercato e di verifica e regolazione dei servizi erogati. I Contratti seguivano la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27/01/1994 (c.d. Direttiva Ciampi), che conteneva i principi generali

---

P.A. italiana di logiche di Citizen Relation Management che ha accompagnato e sostenuto efficacemente la successiva produzione normativa. In riferimento a tale processo si veda: Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (2002).

<sup>18</sup> Sullo stato di impiego delle metodologie di rilevazione della *customer satisfaction* esistenti all'introduzione della Direttiva 24/03/2004 si veda: Gramigna(2005).

<sup>19</sup> “Il Contratto di servizio rappresenta uno dei cardini attuativi dell'orientamento con il quale il legislatore italiano si è impegnato a separare l'indirizzo politico esercitato dal Comune, dalla gestione imprenditoriale del servizio, superando in questo modo il sistema delle aziende municipalizzate e assicurando allo stesso tempo una adeguata erogazione del servizio” tratto da Squillaci, in Lostorto (2007), p.39

sull'erogazione dei servizi pubblici ed istituiva la Carta dei Servizi<sup>20</sup>, documento con cui l'azienda affidataria si impegna a fornire servizi di cui dichiara gli standard qualitativi e le relative azioni di tutela del consumatore in caso di inosservanza degli impegni assunti; questo approccio avvia il progressivo ricongiungimento tra la visione burocratica e quella gestionale.

La ricerca di un nuovo modello di gestione dei servizi pubblici locali e la progressiva apertura di mercati tradizionalmente gestiti in regime di monopolio pubblico ha necessariamente accelerato l'adozione, da parte delle aziende, di modelli di gestione economico/finanziaria e strategico/organizzativa simili a quelli delle imprese private.

Ciò è avvenuto anche nello specifico ambito dei servizi di igiene ambientale in cui, accanto alla ricerca costante di efficienza della gestione, di ottimizzazione del ciclo integrato dei rifiuti attraverso scelte di servizio e di impiantistica adeguate alle caratteristiche dei diversi territori gestiti, si ritrovano esigenze di risposta alle aspettative di qualità della vita e dell'ambiente avanzate dai cittadini e di attuazione di scelte di gestione orientate alla sostenibilità ambientale e sociale. Questo rappresenta il risultato di un processo di profonda trasformazione del comparto dei servizi pubblici, tuttora in corso, del quale è opportuno richiamare brevemente i principali passaggi normativi.

A partire dal 1990, il sistema dei servizi pubblici locali ha subito una lunga ed articolata evoluzione, con una copiosa produzione di interventi legislativi (fig. 1.2) che, nel tentativo di riformare il settore, hanno frequentemente determinato problemi di carattere interpretativo ed attuativo, lasciando ampi margini di discrezionalità - spesso non utilizzati correttamente - agli Enti Locali ed attivando un

---

<sup>20</sup> Per una esaustiva analisi dei fondamenti normativi e delle caratteristiche della Carta dei Servizi si veda: Calamia, Mastrofini (2004).



processo di cambiamento che ad oggi, in molti casi, non può ritenersi ancora pienamente compiuto.

**Figura 1.2-** Principali interventi normativi

Norma	Novità introdotte
L. 142/90 (ora art.113 del Testo Unico sugli Enti Locali n.267 del 2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gestione in economia</li> <li>▪ Concessione a terzi</li> <li>▪ Azienda Speciale</li> <li>▪ Istituzione</li> <li>▪ Società per Azioni</li> </ul>
L. 498/92	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Introduzione dello strumento delle Società per Azioni anche a capitale misto</li> </ul>
L. 448/01 (Finanziaria 2002)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Obbligatorietà della gara per l'affidamento dei servizi pubblici nel caso di società non interamente pubbliche</li> <li>▪ Obbligatorietà del Contratto di Servizio</li> <li>▪ Obbligatorietà della separazione tra gestore della rete ed erogazione del servizio</li> <li>▪ Distinzione tra servizi a rilevanza industriale e servizi privi di rilevanza industriale</li> </ul>
L. 326/03 (Finanziaria 2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nuova distinzione tra servizi a rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica</li> <li>▪ Divieto di conferire la proprietà delle reti a società miste (solo società pubbliche)</li> <li>▪ Possibilità di affidare il servizio direttamente a società comunali, alternativa all'affidamento tramite gara</li> <li>▪ Divieto di partecipare a gare per l'affidamento di servizi pubblici per le società che erogano servizi in regime di affidamento diretto</li> </ul>

Fonte: Filosa Martone R., Materiale didattico del corso on line di Economia e Gestione delle Imprese di Servizi Pubblici

Il sostanziale fallimento del modello delle Aziende Municipalizzate, unitamente alle sollecitazioni all'apertura alla concorrenza provenienti dalle Direttive Comunitarie e dalla effettiva necessità di sottrarre al monopolio pubblico - scarsamente efficiente sia in termini economici che qualitativi - la gestione dei servizi pubblici locali, ha spinto verso un modello in cui l'intervento pubblico, per alcune tipologie di servizi, si riduce progressivamente, a favore di una sempre più ampia presenza dei soggetti privati.

La presenza dei privati caratterizzava il comparto alla fine del 1800, mentre all'inizio del Novecento e per la precisione nel 1903<sup>21</sup>, con oltre venti anni di ritardo rispetto ad altri paesi come l'Inghilterra e la Francia, l'emanazione della Legge 103 introduceva nel Regno d'Italia un modello in cui i Comuni, attraverso la costituzione di Aziende Municipalizzate, assumevano in via diretta la gestione dei servizi di pubblica utilità.<sup>22</sup> L'intervento del legislatore nasceva dall'esigenza di regolamentare il mercato dei servizi pubblici - che presentava una domanda crescente determinata dai processi di urbanizzazione e di sviluppo industriale in atto - nel quale a significative posizioni di monopolio si contrapponevano poche e spontanee iniziative di gestione in autonomia dei servizi e di riscatto delle concessioni attuate da alcuni Enti Locali. A ciò si aggiungevano finalità di carattere sociale, dirette al miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini e dei lavoratori, unitamente ad obiettivi di tipo meramente economico, grazie alla possibilità di trasferire alle casse comunali gli ingenti utili generati dalla gestione monopolistica dei servizi.

---

<sup>21</sup> La breve ricostruzione storica del processo evolutivo che ha interessato la normativa italiana sui servizi pubblici locali e tratta da: Palliggiano (2009).

<sup>22</sup> La legge 103/1903 è rimasta di fatto in vigore fino all'emanazione dell'articolo 24 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008 n. 133.

Nel 1915 si contavano 170 aziende municipalizzate. Tuttavia, nel periodo successivo alla I Guerra Mondiale, anche a causa della complessità delle procedure e della ridotta autonomia degli Enti Locali, il numero delle aziende pubbliche si ridusse ed alcuni servizi furono nuovamente affidati ai privati. In tale contesto, il Regio Decreto n.2578 del 1925, semplificando le procedure ed attribuendo maggiore autonomia agli Enti Locali, ridiede nuovo slancio al modello che ha caratterizzato l'offerta dei servizi pubblici locali in Italia fino al 1990. La norma elencava in via esemplificativa 19 servizi suscettibili di gestione diretta (tra cui "*nettezza pubblica e sgombrò di immondizie dalle case*"), le modalità per la costituzione e l'amministrazione delle aziende municipalizzate, i criteri per l'assunzione diretta dei pubblici servizi, disciplinando la vigilanza sulle aziende e sui bilanci. Il modello delle municipalizzate, così come modificato dal Regio Decreto 2578/1925, era imperniato sull'Ente Locale, che aveva la proprietà delle aziende ed esercitava al tempo stesso funzioni regolatorie e gestionali, in un rapporto di sostanziale organicità con l'azienda municipalizzata.

A partire dalla fine degli anni Sessanta il modello della municipalizzazione mette chiaramente in evidenza tutti i suoi limiti. Ad una crescente inefficienza delle aziende, a cui corrispondevano livelli qualitativi dei servizi sempre peggiori, si associò una crescita esponenziale dei costi di gestione e dei deficit di bilancio, che a livello nazionale crebbero dai circa 3,5 miliardi di lire del 1960 a ben 1.800 miliardi nel 1980. La crisi delle municipalizzate si andava ad innestare in un quadro più generale di dissesto della finanza degli Enti Locali, tale da richiedere drastiche misure di intervento, che tra il 1977 ed il 1978 si tradussero in una serie di iniziative legislative di natura straordinaria estese anche al sistema delle municipalizzate (Spadoni, 2006).

L'evidente fallimento del modello fino ad allora adottato favorì una accelerazione della ricerca di efficienza della gestione, tesa al

riequilibrio economico-finanziario, ed avviò l'adozione di modelli di autonomia e responsabilità in materia di pianificazione e gestione aziendale. Era evidente che il rapporto di stretta organicità con l'Ente Locale costituiva, di fatto, un limite alla gestione delle aziende municipalizzate in un'ottica 'imprenditoriale' e che comunque la logica del monopolio pubblico non era in grado di garantire livelli di servizio tali da rispondere alle effettive esigenze dei fruitori.<sup>23</sup>

Con la Legge 142/90 di riforma delle autonomie locali, successivamente assorbita nel Testo Unico 267/2000, si avvia il processo di riforma dei servizi pubblici locali, da ritenersi ancora in atto.

La norma delinea la cornice del comparto, fornendo agli Enti Locali un più vasto ventaglio di possibilità per la gestione dei servizi pubblici, introducendo, accanto alle tradizionali forme di gestione (diretta, azienda municipalizzata e affidamento in concessione), la possibilità di ricorrere all'Istituzione, più idonea per i servizi di natura sociale, ed alla costituzione di S.p.a. o S.r.l. a prevalente capitale pubblico.<sup>24</sup> La stessa azienda municipalizzata venne profondamente riformata e configurata come azienda speciale, concepita quale ente pubblico economico, dotato di personalità giuridica, di un proprio patrimonio e di propri mezzi.

I principi di autonomia delle aziende pubbliche locali nel 1995 vengono ulteriormente confermati favorendo, almeno formalmente, la rottura del legame di organicità con gli Enti Locali, incrementando il grado di discrezionalità gestionale delle aziende - entro le linee guida tracciate dall'Ente Locale - ed introducendo logiche di

---

<sup>23</sup> Per un approfondimento sulle caratteristiche ed i limiti dell'intervento pubblico nei servizi di pubblica utilità si veda: Giusepponi (2009).

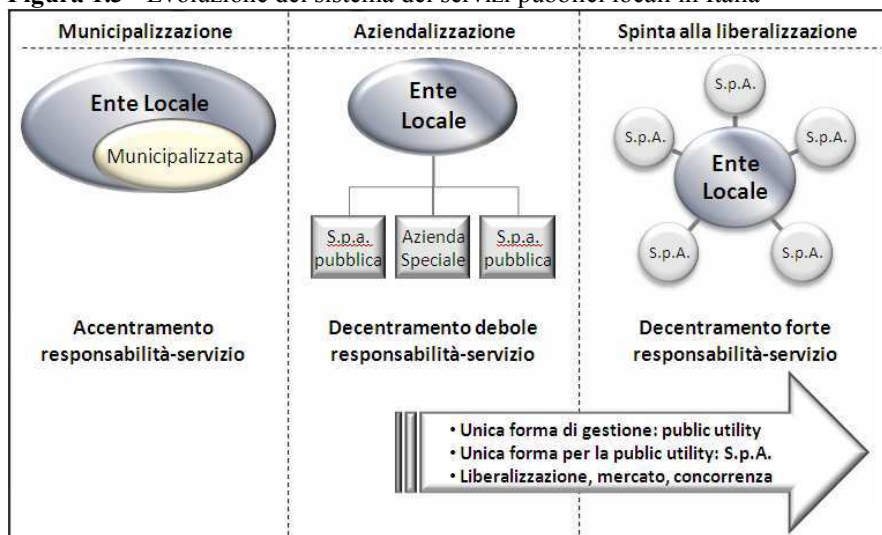
<sup>24</sup> Con la successiva emanazione della L.498/92 l'obbligo di partecipazione di maggioranza da parte del soggetto pubblico viene modificato, introducendo la possibilità di costituire soggetti a capitale misto con partecipazione minoritaria da parte degli Enti Locali.

carattere negoziale nel rapporto tra i due soggetti, sancito nel nuovo strumento del Contratto di Servizio. Attraverso questi interventi comincia a delinearsi una gestione dei servizi pubblici orientata a principi di imprenditorialità ed economicità della gestione.

L'affermazione di questo nuovo modello, fondato sulla separazione di ruoli e responsabilità, si è realizzata in fasi diverse: prima quella dell'autonomia organizzativa e gestionale delle aziende, poi quella della cosiddetta 'privatizzazione formale', infine quella attuale della progressiva apertura dei mercati alla concorrenza, avviata con l'emanazione dell'art. 35 della Legge 448/2001 e poi con l'articolo 14 del Decreto Legge 269/2003 (convertito nella legge 326/2003 e integrato dall'articolo 4 della legge 350/2003).

Il nuovo quadro normativo ha cominciato a determinare la progressiva apertura dei mercati e la loro liberalizzazione, accentuando sempre di più il distacco tra l'Ente Locale ed il soggetto erogatore dei servizi (fig. 1.3) attraverso un processo di esternalizzazione progressiva in cui l'Amministrazione è chiamata a definire gli obiettivi di carattere generale ed i risultati da conseguire (definiti nel Contratto di Servizio) e nel quale l'azienda erogatrice del servizio è chiamata a rispondere agli obblighi assunti in sede di affidamento.

**Figura 1.3 - Evoluzione del sistema dei servizi pubblici locali in Italia**



Fonte: Lecci F., 2009, L'evoluzione dei servizi pubblici in Italia, materiale didattico del corso di Economia e gestione dei servizi pubblici e sanitari

Le più recenti evoluzioni normative (art.23bis del D.L. 112/08 e art.15 del D.L. 135/2009) hanno introdotto ulteriori modifiche al quadro di riferimento relativo alla disciplina di affidamento dei servizi pubblici locali. In particolare, rimettono in discussione l'affidamento delle concessioni ottenuto dagli attuali operatori ed il modo in cui questi potranno operare nel mercato, stabilendo inoltre la decadenza degli affidamenti effettuati in modalità non conforme alla normativa vigente e, comunque, stabilendo termini ben precisi per gli affidamenti alle società 'in house' e per quelle con partecipazioni pubbliche più o meno ampie.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Una interessante analisi delle problematiche connesse alle scadenze dei contratti di affidamento in essere è contenuta in: Arthur D. Little (2010).

In ogni caso, sebbene l'attuale quadro normativo abbia determinato, rispetto alla situazione degli anni precedenti, una relativa stabilizzazione (che comunque sarà fortemente influenzata dai termini prescritti per gli affidamenti alle società 'in house' tuttora in corso), ne emerge un disegno complessivo non omogeneo che appare fortemente fondato sulla mediazione tra istanze e interessi diversi.

È dunque da ritenere che il processo di riforma sia ancora assai incompleto ed in questa fase è presumibile che prevarranno soluzioni organizzative e gestionali differenti, che potranno essere espressione di specifiche esigenze dei principali protagonisti del sistema decisionale (Enti locali e gestori pubblici e privati).

Il processo di evoluzione appare ancora limitato dalle forti resistenze al cambiamento e dalla particolarità dei servizi pubblici locali. Un sistema in cui il rapporto tra assetto istituzionale e funzione gestionale è influenzato sia dalla necessità di soddisfare i bisogni essenziali dei cittadini e favorire lo sviluppo economico e sociale, sia dalle condizioni di monopolio naturale o legale in cui vengono spesso ancora gestiti i servizi. Queste circostanze fanno sì che le peculiarità dei diversi contesti territoriali, politici, economici e sociali spesso spingano all'adozione di soluzioni non 'generaliste', ma costruite in funzione dell'ambito in cui si realizzano.<sup>26</sup>

### **1.3 La valenza strategica dell'orientamento alla qualità**

Nello specifico ambito dei servizi di igiene urbana, la produzione normativa degli ultimi anni ha ulteriormente accresciuto la complessità, ma ha introdotto anche elementi di innovazione nelle logiche di gestione del ciclo dei rifiuti e nel rapporto tra cittadino/utente e soggetti responsabili del servizio (aziende affidatarie ed Enti Locali).

---

<sup>26</sup> Sulle forme contrattuali dei servizi pubblici si veda Miconi (2010).

Il Decreto ‘Ronchi’ (D.Lgs n.22 del 05/02/1997) ha delineato un nuovo modello diretto a conseguire una gestione sostenibile del ciclo integrato dei rifiuti, attraverso la riduzione complessiva degli stessi e lo sviluppo della raccolta differenziata. Tralasciando gli aspetti di carattere organizzativo contenuti nel Decreto, l’ulteriore forte innovazione (con le ulteriori modifiche apportate del c.d. ‘Codice dell’Ambiente’, D.Lgs. n.152 del 03/04/2006) è stata rappresentata dalla trasformazione del corrispettivo pagato dagli utenti per i servizi ricevuti da tassa a tariffa, quest’ultima composta da una parte fissa - riferita in particolare agli investimenti per le opere e dai relativi ammortamenti - e da una parte variabile, rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti, al servizio fornito e all’entità dei costi di gestione.

La trasformazione da TARSU (Tassa sui rifiuti solidi urbani) a TIA (Tariffa integrata ambientale), per quanto in larga parte ancora inattuata, determina in modo chiaro la relazione sinallagmatica tra soggetto erogatore del servizio e clientela. Questa nuova prospettiva implica una crescente attenzione all’efficienza della gestione e, al tempo stesso, al livello di qualità percepito dalla clientela, che costituisce il parametro di valutazione di efficacia del servizio e congruità del corrispettivo pagato: i criteri che determinano il grado di soddisfazione rispetto ai servizi ricevuti.

È evidente che il processo di cambiamento nel sistema delle *public utilities* - intervenuto sia per motivazioni di carattere economico/gestionale, che per le sollecitazioni provenienti dai destinatari dei servizi - ha profondamente modificato il ruolo stesso delle Amministrazioni: da soggetti ‘dispensatori di prestazioni’ a responsabili (diretti o indiretti) della fornitura di servizi. Una funzione che ha richiesto l’adeguamento anche dell’azione amministrativa ai principi di efficacia, efficienza, economicità e trasparenza.

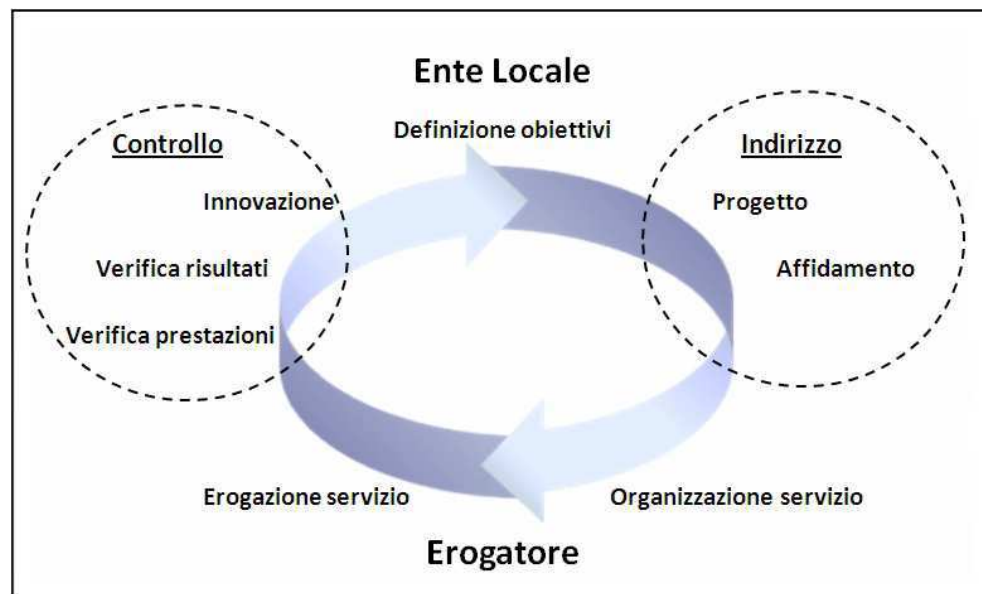
Con l’introduzione del Contratto di Servizio, la relazione tra l’Amministrazione e il soggetto che eroga i servizi (anche e



soprattutto nei casi in cui l'azienda affidataria è *in house*) è radicalmente mutato.

L'amministrazione, anche se *proprietaria* dell'azienda, non interviene più in aspetti di carattere gestionale, ma si limita a definire gli indirizzi ed i livelli minimi di servizio, nonché a controllarli, assumendo la funzione che le è propria: quella di regolatore e di soggetto che definisce, nei limiti decisionali e di responsabilità ad esso riconducibili, le politiche di governo e sviluppo del territorio, perseguendo in via esclusiva l'interesse pubblico (fig. 1.4); questo, nel caso specifico dei rifiuti, è identificabile nella disponibilità di servizi adeguati alle esigenze e coerenti con obiettivi di gestione sostenibile del territorio.

**Figura 1.4** – Le funzioni degli attori dei servizi pubblici locali



Fonte: Formez, 2004, *Il contratto di servizio nella riforma dei servizi pubblici locali*.

L'interesse perseguito attraverso il Contratto di Servizio - che costituisce a tutti gli effetti uno strumento di indirizzo strategico e politico e non un semplice strumento contrattuale tra Ente ed affidatario - infatti, non è solo quello di definire i termini della prestazione a cui si obbliga l'azienda erogatrice del servizio, ma risponde ad un più ampio obiettivo di soddisfacimento di interessi generali.

È evidente che il processo di progressiva liberalizzazione del comparto dei servizi pubblici locali e la crescente presenza di attori privati, nel quadro complessivo di orientamento alla qualità ed all'economicità della gestione che investe l'intero comparto pubblico, ha imposto anche alle imprese a capitale pubblico impegnate nell'erogazione dei servizi l'adozione di modelli gestionali tipici delle aziende private, per le quali la comprensione dei bisogni, delle aspettative dei clienti e del loro grado di soddisfazione hanno da sempre rappresentato un'attività essenziale per la sopravvivenza all'interno di mercati complessi e dinamici.<sup>27</sup>

La progressiva trasformazione degli 'utenti' in 'clienti' ha reso indispensabile la realizzazione di sistematiche azioni di rilevazione delle caratteristiche della clientela e del suo grado di soddisfazione in relazione ai servizi offerti. L'obiettivo è quello di comprendere a fondo i bisogni che il cittadino/cliente esprime - ponendo costante attenzione al suo giudizio, sviluppando e migliorando la capacità di dialogo e di relazione - per definire con crescente efficacia gli standard dei servizi ed impostare azioni strategiche dirette al progressivo miglioramento della qualità del servizio e della comunicazione.

---

<sup>27</sup> Per una disamina dell'approccio e di alcune rilevanti esperienze di orientamento alla qualità nei servizi pubblici, si veda il volume realizzato nell'ambito del progetto di un programma di innovazione della P.A. promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri: Cattaneo (2007).

Questo approccio, tuttavia, non è più limitato ai soggetti che erogano i servizi, ma si estende, in senso più ampio ed articolato, alle Amministrazioni Locali, che hanno la responsabilità di determinare le caratteristiche dei servizi nell'ambito di un obiettivo più generale, rappresentato dalla crescita della qualità della vita dei cittadini e dalla loro soddisfazione rispetto alle scelte adottate ed alle azioni di governo del territorio poste in essere. In questo senso è chiaro l'indirizzo che, in relazione alla rilevazione del grado di soddisfazione, fornisce la Direttiva del Ministero Funzione Pubblica del 24/3/2004: *“rilevare la customer satisfaction consente alle amministrazioni di uscire dalla propria autoreferenzialità, aiutandole a relazionarsi con i cittadini, a conoscere e comprendere sempre meglio i bisogni dei destinatari ultimi delle proprie attività e a riprogettare di conseguenza, sia le politiche pubbliche che il sistema di erogazione dei servizi”*.

L'ascolto e la comprensione delle esigenze degli utenti/cittadini si impone quindi come funzione permanente, rappresentando uno dei parametri principali del sistema di programmazione e controllo della qualità dei servizi - condizione indispensabile per costruire indicatori di misurazione della qualità come, per esempio, il rapporto tra prestazioni erogate e bisogni soddisfatti - ma anche del sistema di programmazione politica. Il cittadino/cliente viene collocato al centro delle scelte delle Amministrazioni e delle aziende erogatrici di servizi pubblici, per modellare i servizi sui suoi bisogni e sulle sue attese, affinché si rafforzi la fiducia e la percezione che le prestazioni ricevute sono coerenti con i bisogni espressi e le risorse richieste.

La *customer satisfaction* (o in senso più ampio la *citizen satisfaction*)<sup>28</sup> pertanto, nella logica dell'orientamento alla qualità ed

---

<sup>28</sup> Sulla misurazione della qualità dei servizi orientata alla valutazione della citizen satisfaction si veda il capitolo successivo.

al miglioramento continuo dell'azione di governo del territorio, diventa uno strumento rilevante, in quanto:

- rappresenta ed evidenzia i bisogni e le attese dei cittadini/imprese;
- favorisce la comprensione dei bisogni latenti;
- aiuta a cogliere idee, spunti, suggerimenti;
- facilita il superamento dei vincoli interni;
- supporta la verifica e la comprensione dell'efficacia delle politiche.

Nello specifico contesto dei servizi di igiene ambientale nel territorio campano, ed in particolare per la città e la provincia di Napoli, perseguire obiettivi di soddisfazione del cittadino significa anche dare risposta ad una delle problematiche più sentite dal territorio. In tal senso, sembra emergere la ferma volontà di avviare un rinnovato processo orientato alla sostenibilità ambientale della gestione del ciclo dei rifiuti, in grado di generare una nuova fiducia verso l'Ente e di favorire comportamenti virtuosi, che generino positivi riflessi in termini di partecipazione, sostegno e coinvolgimento.

Le analisi di *citizen satisfaction*, permettono di verificare il consenso rispetto alle scelte attivate e di comprendere quanto incide la partecipazione attiva richiesta al cittadino nel processo di realizzazione del servizio (come nel caso della raccolta differenziata), valutandone la sostenibilità sociale.

Non va tuttavia sottovalutato che la liberalizzazione del mercato, implicando un sempre maggiore distacco tra Amministrazione e soggetto che eroga i servizi, comporta una maggiore complessità nella corretta conduzione delle rilevazioni di *citizen satisfaction*, a causa dei diversi obiettivi che l'Azienda e l'Ente possono avere nella conduzioni di tali analisi. La prima, orientandole nella logica della verifica del soddisfacimento rispetto al servizio erogato, spesso in un'ottica di carattere strumentale collegata ai contenuti del Contratto di Servizio e della Carta dei Servizi. Il secondo, nella logica della verifica della soddisfazione del cittadino rispetto alle scelte operate e

di verifica della qualità dell'azione dell'erogatore dei servizi, contemperando sia obiettivi di verifica del consenso e che di controllo sull'affidatario.

Per superare questa asimmetria, almeno parziale, degli obiettivi è necessario che le rilevazioni si progettino e si realizzino in un contesto di stretta collaborazione tra Ente e soggetto affidatario, per consentire l'attivazione di modelli di rilevazione sistematici, permanenti, pianificati, organizzati e governati.

Inoltre, la valenza strategica delle rilevazioni e delle ricadute operative che possono generare (attraverso, ad esempio, modifiche ai processi o alla progettazione complessiva dei servizi, conseguente alla migliore comprensione delle aspettative della clientela) è tale da doverla considerare come una importante occasione per lo sviluppo di conoscenze e competenze sia dell'Amministrazione, che delle imprese erogatrici la cui collaborazione può accrescere il valore concreto di tali attività, in quanto:

- ne migliora l'efficacia complessiva, garantendo l'interazione tra chi ha esperienze e competenze specifiche sul servizio e chi determina le strategie di sviluppo del territorio;
- permette lo scambio di indirizzi, visioni, conoscenze e competenze che contribuiscono a tarare sempre meglio le rilevazioni;
- consente di tradurre rapidamente gli scarti rilevati in azioni strategiche ed operative volte a migliorare la qualità dei servizi nel loro complesso o di specifici processi.

Fermi restando i vincoli imposti dalle normative vigenti ed limiti decisionali e di intervento delle Amministrazioni Comunali nelle complesse scelte che investono il ciclo dei rifiuti, da parte dell'Ente è altrettanto importante adottare un approccio di reale orientamento al cittadino e sviluppare competenze tali da garantire la definizione di Contratti di Servizio (e quindi di definire e progettare il servizio nel suo complesso) che non si limitino all'aspetto della sostenibilità

'industriale', ma pongano alla base delle scelte obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale diretti al miglioramento della qualità del territorio e della sua vivibilità. Solo così gli strumenti del Contratto di Servizio e della Carta dei Servizi possono assurgere a strumenti di vera strategia di orientamento alla qualità e di sviluppo del consenso, consentendo di svolgere appieno le funzioni di indirizzo e di controllo che sono proprie dell'Ente Locale

## 2. Dalla Customer Satisfaction alla Citizen Satisfaction

di Alfonso Piscitelli

### Premessa

Nell'ambito della *governance* uno strumento di *feedback* è rappresentato dagli indici di *performance* dei servizi pubblici, ottenuti dalla sintesi di specifici indicatori; oltre alle misurazioni oggettive della *performance*, un differente strumento di *feedback* è rappresentato dai sondaggi sui cittadini. La *citizen satisfaction* mutua dalla *customer satisfaction* modelli, strumenti e metodi di analisi, ma si differenzia principalmente per il contesto in cui è applicata, quello dei servizi pubblici. Come vedremo più nel dettaglio l'oggetto della valutazione non è l'unico elemento distintivo; migliorare la qualità della vita, rafforzare il rapporto di fiducia tra istituzioni e cittadini, assicurare una funzione di garanzia nei riguardi dei cittadini, sostenere i processi decisionali, rappresentano le sostanziali finalità per le quali vengono condotte indagini di *citizen satisfaction*, non si tratta di perseguire obiettivi come l'ampliamento delle quote di mercato o l'incremento dei profitti, come per il settore privato, ma di ottenere informazioni utili al fine di razionalizzare le scelte, gli interventi e i programmi per migliorare la qualità del servizio erogato dalle amministrazioni pubbliche.

Questo capitolo considera il rapporto tra *customer satisfaction* e *citizen satisfaction* nel contesto dei servizi. Nel primo paragrafo, si cercherà di dare al lettore una descrizione del concetto di servizio, di cosa si intende per qualità dei servizi cercando di differenziare i concetti di *customer satisfaction* e *service quality*. La letteratura inerente il contesto della *customer satisfaction* e dei suoi modelli è discussa nel secondo paragrafo. Il terzo paragrafo riguarda le indagini sulle opinioni dei cittadini circa la loro soddisfazione verso i servizi pubblici, la *citizen satisfaction* come misura soggettiva della *performance* di un'amministrazione pubblica; inoltre, si descrive il

rapporto tra le misure soggettive ed oggettive della *performance* pubblica ed al tentativo di unire i due approcci. Infine, il quarto paragrafo si focalizza sul processo di misurazione delle proprietà non tangibili, riportando i principali metodi utilizzati nella misurazione della soddisfazione a partire dagli utenti.

## 2.1 La qualità nei servizi

Studiosi di diverse discipline – filosofia, economia, *marketing* e *operation management* – hanno analizzato la qualità da diversi punti di vista. Ciò ha prodotto diverse visioni della qualità, ognuna basata su una struttura analitica differente e ognuna con la propria terminologia.

Seguendo una classificazione proposta da Garvin (1984) nella definizione di qualità possono essere identificati cinque approcci principali:

1) l'approccio trascendente; 2) l'approccio basato sul prodotto; 3) l'approccio basato sull'utente; 4) l'approccio basato sulla produzione; 5) l'approccio basato sul valore.

I conflitti tra i 5 approcci sono inevitabili perché ognuno definisce la qualità da un differente punto di vista. Inoltre, tutti gli approcci alla qualità hanno un problema in comune: sono vaghi e imprecisi quando si tratta di descrivere gli elementi base della qualità di un prodotto (Garvin, 1984).

### Box 1: Approcci alla qualità

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1) <b>L'approccio trascendente</b>, considera la qualità come sinonimo di "eccellenza innata" (Pirsing, 1988). La qualità è sia assoluta che universalmente riconoscibile, è un segno di standard non compromessi e di elevate realizzazioni (risultati). Questa visione sostiene che la qualità non può essere definita precisamente; piuttosto è una semplice proprietà che impariamo a riconoscere soltanto attraverso l'esperienza.</li><li>2) <b>L'approccio basato sul prodotto</b> vede la qualità come una variabile precisa e misurabile. Secondo questa visione, le differenze di qualità rispecchiano le</li></ol> |
|---|



differenze di quantità di alcuni ingredienti o attributi di un prodotto (Abbott, 1955; Leffler, 1982). Questo approccio si presta a una dimensione gerarchica o verticale della qualità perché i beni possono essere classificati in base all'ammontare degli attributi desiderati che possiedono. Tuttavia, una classificazione disambigua è possibile solo se gli attributi in questione sono considerati come preferibili da tutti gli acquirenti (Abbott, 1955; Lancaster, 1979). Due conseguenze logiche di questo approccio sono: la maggiore qualità può essere ottenuta soltanto a costi maggiori in quanto riflette la quantità di attributi contenuti in un prodotto e, quindi, i prodotti di qualità saranno più costosi; inoltre, la qualità è vista come una caratteristica insita nei beni piuttosto che come qualcosa di ascritto.

Dal momento che la qualità riflette la presenza o assenza di attributi misurabili, può essere valutata obiettivamente ed è basata su qualcosa di più delle semplici preferenze.

- 3) **L'approccio basato sull'utente** parte dalla premessa che “la qualità sta negli occhi di chi osserva”. Questo approccio considera il fatto che i consumatori abbiano bisogni e desideri differenti, i beni che soddisfano meglio le loro preferenze sono quelli che essi ritengono avere la maggiore qualità (Kuehn, Day, 1962). Questa è una visione personale e altamente soggettiva della qualità che nella letteratura del *marketing* ha portato alla nozione di “punti ideali”, ossia combinazioni precise di caratteristiche dei prodotti che forniscono la maggiore soddisfazione per un consumatore specifico (Johnson, 1971; Ratchford, 1975). Inoltre, nella letteratura economica, questa visione ha contribuito alla concezione che le differenze di qualità sono catturate dai cambiamenti nella curva della domanda di un prodotto (Dorfman, Steiner, 1954); mentre, nella letteratura dell'*operation management* ha portato al concetto di “idoneità all'uso” (Gilmore, 1974).
- 4) **L'approccio basato sulla produzione** al contrario di quello basato sull'utente, si concentra sulle pratiche di costruzione e produzione. Teoricamente tutte le definizioni di questo approccio identificano la qualità come conformità a specifiche tecniche della progettazione (Gilmore, 1974; Crosby, 1979). Una volta definito un progetto o stabilite delle specifiche tecniche, ogni deviazione da quanto fissato implica una diminuzione di qualità. L'eccellenza equivale all'aderenza al progetto dal primo momento.
- 5) **L'approccio basato sul valore** definisce la qualità in termini di costi e prezzi. Stando a questa visione, un prodotto di qualità è quello che fornisce una *performance* ad un prezzo accettabile o la conformità a dei costi accettabili (Feigenbaum, 1961).

Tra i vari approcci alla qualità, in questa sede considereremo l'approccio basato sull'utente; un punto di vista personalistico e soggettivo, riferito al giudizio dei clienti circa la capacità di un prodotto o di un servizio di soddisfare le esigenze personali. Definire la qualità nella sua dimensione funzionale/soggettiva (Quartapelle, 1994) significa considerarla come valore funzionale da ricercare nel suo utilizzo, piuttosto che come valore astratto o intrinseco nel prodotto o nel servizio. Partendo, quindi, dall'assunto che i clienti hanno bisogni e desideri differenti, un modo opportuno di intendere la qualità di un prodotto o di servizio è quello di considerarla personalistica e soggettiva.

La qualità di un prodotto o di un servizio è, insieme al costo, uno dei principali fattori che determinano l'acquisto da parte di un consumatore. Un cliente può giudicare la qualità di un prodotto sia prima sia dopo il suo acquisto. Prima di decidere l'acquisto può verificare se il colore o la forma del prodotto sono di suo gradimento, se i materiali con cui è stato realizzato sono in grado di reggere a carichi di peso o anche verificare la funzionalità di alcune parti del prodotto; dopo l'acquisto può verificare se il prodotto è effettivamente idoneo all'uso per il quale è stato progettato, realizzato e quindi acquistato.

Per quanto riguarda la qualità di un servizio, invece, il consumatore/utente<sup>29</sup> è in grado di valutarla solo dopo l'utilizzo del servizio stesso. In generale, i consumatori trovano più difficile valutare la qualità dei servizi rispetto a quella dei prodotti; essi utilizzano criteri che possono risultare più complessi da comprendere o più articolati rispetto al giudizio sulla qualità dei prodotti. Inoltre, possono avanzare solo congetture sulla qualità del servizio che

---

<sup>29</sup> D'ora in avanti pur riconoscendo che vi è una differenza tra i concetti cliente/utente/consumatore li utilizzeremo per comodità quasi come sinonimi.

stanno ricevendo. Il giudizio sulla qualità del servizio non avviene necessariamente sulla base di parametri tecnici (come per i prodotti) ma solitamente dal confronto tra il servizio atteso e quello ricevuto (Grönroos, 1983).

La differenza tra prodotti e servizi nel modo di valutare la qualità è insita nella definizione di servizio. Quando un cliente acquista un prodotto diventa proprietario del bene, in quanto la proprietà del bene viene trasferita dal venditore al cliente. Al contrario, il cliente di un servizio riceve il diritto a fruire quel tipo di servizio solo per un determinato tempo (Kandampully 2002; Lovelock, Wright 1998), non potendolo più restituire al soggetto erogatore del servizio (Gaster, Squires 2003; Schneider, White 2004). Una delle distinzioni centrali tra prodotti e servizi è che i prodotti sono “cose” ed i servizi sono “prestazioni”. Ciò significa che l’azienda erogatrice del servizio teoricamente non ha prodotti, ma solo processi interattivi (Grönroos, 2001). Secondo Kotler (2000), un servizio può essere definito come ogni atto o *performance* che una parte può offrire ad un’altra, a patto che sia essenzialmente intangibile e che non risulti nel possesso di una “cosa”. L’erogazione di un servizio può essere o meno legata ad un prodotto fisico. Tuttavia, contemporaneamente all’erogazione di un servizio, è possibile che vengano prodotti anche dei beni tangibili, ma questi ultimi possono essere considerati degli elementi accessori in quanto è l’erogazione del servizio che costituisce l’obiettivo dell’attività. Nonostante la difficoltà di una definizione “univoca” di servizio<sup>30</sup> si possono individuare delle caratteristiche chiave che descrivono i servizi (Eiglier, Langeard, 1977; Kotler, 2000): **i**) l’intangibilità del servizio, intesa come immaterialità della prestazione erogata; **ii**) la

---

<sup>30</sup> Secondo Franceschini (2001), molti autori si sono cimentati nella descrizione di cosa sia un servizio, ma le definizioni riflettono in maniera rilevante i diversi settori di provenienza degli autori.

simultaneità tra la produzione del servizio da parte dell'erogatore ed il consumo da parte del cliente; **iii**) la partecipazione del cliente nel corso dell'attività di produzione del servizio<sup>31</sup>.

Poiché è intangibile, il servizio non può essere visto, toccato, annusato o sentito prima di essere acquistato (Kotler, 2000); inoltre, il cliente troverà difficile valutare il servizio che sta ricevendo, almeno alla prima esperienza, per cui il suo prezzo può costituire un indicatore indiretto della sua qualità (McConnell, 1968; Olander, 1970; Zeithaml, 1981).

La simultaneità tra produzione e consumo non consente ai servizi di poter essere inventariati, conservati o immagazzinati (Kotler, 2000); questa caratteristica fa sì che non si possa parlare di servizi prima del consumo degli stessi e quindi non consente un giudizio sulla qualità prima della fruizione.

Il ruolo attivo del cliente durante la fase di erogazione del servizio (ad es. nella relazione medico-paziente) fa in modo che il servizio erogato non solo dipende da chi li fornisce, ma che esso differisca in funzione al tipo di interazione con il soggetto erogatore; questa variabilità condiziona il processo di controllo del livello di qualità rendendolo difficilmente analizzabile.

In generale, il servizio presenta due componenti: una "tecnica" ed una "funzionale" (Grönroos, 1990). La prima è collegata al risultato dell'erogazione del servizio: "cosa" riceve il cliente quando il processo di erogazione è terminato; la seconda è correlata al modo in cui si realizza il contatto tra il consumatore e l'erogatore del servizio: "come" viene erogato il servizio. La componente tecnica è solitamente ritenuta più importante di quella funzionale (Quartapelle, 1994); ciò perché per un consumatore è più facile valutare un risultato, ad esempio la pulizia di una stanza d'albergo, anziché

---

<sup>31</sup> Approfondimenti sulle principali analogie e differenze tra prodotti e servizi sono proposti da Rosander (1985) e Schwartz (1991).

qualcosa di intangibile come il processo di erogazione del servizio. Tuttavia, non è così scontato che il consumatore sappia valutare correttamente la componente tecnica di un servizio, in quanto essa dipende sia dalle conoscenze del consumatore, sia dal tipo di servizio erogato<sup>32</sup>.

Lo stesso vale per il processo di erogazione del servizio; infatti, da alcuni consumatori il personale impiegato dall'azienda erogatrice nel contatto con il cliente, viene giudicato cortese e gentile, mentre per altri lo stesso personale può risultare scortese e inadeguato. Possiamo affermare che la valutazione della qualità di un servizio da parte dei consumatori, non si basa unicamente sul risultato del servizio oppure sul processo con cui il servizio è stato fornito, ma investe entrambe le componenti. La qualità del risultato e la qualità del processo di erogazione non devono essere considerate come un valore oggettivo, perché la qualità di un servizio implica un giudizio soggettivo ed è solo quella che ogni singolo consumatore percepisce come tale (Grönroos, 1984). Gli unici criteri che contano nella valutazione della qualità del servizio sono quelli definiti dai clienti; solo i clienti possono giudicare la qualità, tutti gli altri giudizi sono sostanzialmente irrilevanti (Zeithaml *et al.*, 1991).

La qualità del servizio, così come viene percepita dai clienti, si può definire come il grado di discrepanza tra le aspettative o i desideri dei clienti e le loro percezioni (Zeithaml *et al.*, 1991). Con questo significato la parola "qualità" nei servizi è quindi complementare all'espressione *customer satisfaction*, perché il giudizio sulla qualità è proprio la misura di questa soddisfazione che si forma dal

---

<sup>32</sup> Ad esempio, saranno pochi i consumatori in grado di valutare la qualità tecnica ed il costo computazionale di un software in grado di eseguire in modo automatico delle procedure statistiche, questo perché non tutti i consumatori dispongono di conoscenze tecniche specifiche, di strumenti di misura dedicati o delle capacità di controllo tecnico adeguate. In ogni caso, essi tenderanno a valutare la componente tecnica di un servizio in modo soggettivo.

confronto tra le aspettative e le percezioni delle prestazioni (Sasser *et al.*, 1978; Grönroos, 1983; Lehtinen, Lehtinen, 1982).

Il concetto di *service quality* è basato principalmente sulla qualità dei servizi così come percepiti dai clienti. Nonostante sia difficile definire l'autenticità della qualità del servizio (Brown, Swartz, 1989; Schneider, White, 2004) alcuni ricercatori convengono sul fatto che la *service quality* sia il risultato di un processo di valutazione laddove i consumatori paragonano le loro aspettative su un servizio alla percezione del servizio ricevuto (Haywood-Farmer, 1988). Zeithaml e Bitner (1996) definiscono la *service quality* anche come la fornitura di un servizio superiore o eccellente in relazione alle aspettative del consumatore. Tuttavia, la definizione comunemente accettata di *service quality* percepita è che essa rappresenti la discrepanza tra le aspettative dei consumatori e la loro percezione della *performance* del servizio che è fondamentalmente basata sul paradigma della disconferma delle aspettative (Churchill, Surprenant, 1982; Oliver, 1993; Parasuraman *et al.*, 1994; Tse, Wilton, 1998).

Lehtinen e Lehtinen (1991), Brady e Cronin (2001) e Schneider e White (2004), hanno definito l'area della *service quality* in termini globali. Nella fase dello sviluppo del concetto di *service quality*, tra gli erogatori di servizi, fu evidenziata una somiglianza tra *service quality* e *customer satisfaction*, in quanto questi due costrutti hanno una struttura simile, inoltre, sono analizzati usando lo stesso *framework* delle aspettative e/o delle percezioni (Heron, 2002).

La distinzione tra soddisfazione del cliente (*customer satisfaction*) e qualità del servizio (*service quality*) è una questione molto dibattuta nella comunità scientifica. Taluni ricercatori sostengono che la *customer satisfaction* sia una valutazione conseguente alla ricezione di un servizio (transazione specifica), mentre la *service quality* è una valutazione cumulativa o globale sulla qualità del servizio offerto (Parasuraman *et al.*, 1988; Carman, 1990; Johnson *et al.*, 1995). Boulding *et al.* (1993) affermano che la *service quality* e la *customer*

*satisfaction* vengono considerate come se fossero la stessa cosa. Il tentativo di combinare *customer satisfaction* e *service quality* come una sola entità, o un processo unico, è stato considerato problematico da Taylor e Baker (1994) che hanno difeso fortemente l'idea che *customer satisfaction* e *service quality* siano separate e distinte.

Un ulteriore elemento di dibattito nella comunità scientifica è la relazione tra *customer satisfaction* e *service quality*. L'aspetto più importante di questa relazione è la causalità tra i due costrutti, quale dei due è antecedente? La soddisfazione causa il giudizio di qualità, o viceversa? Alcuni ricercatori oggi convengono che il giudizio di qualità causi la soddisfazione, vale a dire che la *service quality* è antecedente alla *customer satisfaction* (Cronin, Taylor 1992; Rust, Zahorik, 1993; Iacobucci *et al.*, 1995; Vavra, 1997; Dabholkar *et al.*, 2000), altri ritengono che la soddisfazione derivata da specifiche transazioni conduca alle percezioni della qualità globale (Bitner, 1990; Carman, 1990; Bolton, Drew, 1991). Mentre Teas (1993) è dell'idea che la *customer satisfaction* e la *service quality* possano essere interpretati sia da un punto di vista globale, sia da un punto di vista transazionale.

## **2.2 La Customer Satisfaction**

Il concetto di *customer satisfaction* è stato definito in molti modi. Zeithaml *et al.* (1993) suggeriscono che la *customer satisfaction* sia una funzione della valutazione fatta dal consumatore rispetto alla qualità del servizio, alla qualità del prodotto e al prezzo. Woodruff, Cadotte e Jenkins (1983), considerano la soddisfazione come una reazione emotiva del consumatore ad un'esperienza d'uso di un prodotto o di un servizio.

Sulla base della letteratura esistente, si possono identificare due insiemi generici di definizioni della *customer satisfaction*, come "risultato" o come "processo". Alcune definizioni assumono che la *customer satisfaction* sia semplicemente il risultato dell'esperienza

d'uso di un servizio. In questa linea di pensiero, Oliver (1981) afferma che la *customer satisfaction* è la somma dello stato psicologico successivo alle emozioni che circondano le aspettative disconfermate, congiunte al sentimento del consumatore prima dell'esperienza d'uso del prodotto o del servizio.

A supporto della nozione di *customer satisfaction* come processo, alcuni ricercatori (Gupta, Zeithaml, 2006; Rust, Chung, 2006; Tse, Wilton, 1988) affermano che essa sia il processo, connesso alla risposta dei consumatori, di valutazione della discrepanza avvertita tra le aspettative precedenti e la *performance* percepita dopo l'uso del prodotto o del servizio. Secondo questa accezione, la *customer satisfaction* nasce dal confronto tra servizio atteso e servizio percepito: se il servizio atteso è inferiore al servizio percepito la qualità percepita dal cliente è buona; se viceversa, il servizio atteso è superiore al servizio percepito il giudizio sulla qualità è negativo. La qualità di un servizio è la misura di quanto il servizio reso corrisponde alle aspettative del cliente. Fornire un servizio di qualità significa adeguarsi alle aspettative del cliente, a patto che esse abbiano un valido fondamento (Lewis, Booms, 1983). Pertanto, garantire una buona qualità del servizio significa soddisfare o superare le aspettative dei clienti. Un consumatore confermerà la sua intenzione d'acquisto solo se il servizio/prodotto avrà soddisfatto le sue aspettative (Mosca, 1994).

Le aspettative e la percezione del cliente diventano fondamentali per valutare la soddisfazione del cliente stesso. A fronte di un servizio erogato in modo identico, il servizio percepito può variare da consumatore a consumatore. La capacità di valutazione del consumatore è condizionata dalla presenza di filtri che agiscono sulla sua mente in modo inconsapevole ed automatico, in grado di aumentare o diminuire la percezione del valore oggettivamente erogato. Secondo Quartapelle (1994), sono tre i filtri che maggiormente influenzano la percezione del consumatore: i)



l'immagine del soggetto erogatore del servizio; **ii**) la sensazione di controllo della situazione; **iii**) la percezione di un rischio. L'immagine del soggetto erogatore influenza e modifica la percezione del servizio offerto, ciò avviene tutte le volte che il soggetto erogatore viene "identificato" dal consumatore. In altre parole, quando il soggetto erogatore ha una buona immagine e/o gode di una buona reputazione, si noteranno meno eventuali difetti e/o errori presenti nel servizio e quelli percepiti saranno giudicati con minore severità dai clienti.

Il secondo filtro è la maggiore o minore sensazione di controllo della situazione sperimentata dal cliente durante l'erogazione del servizio. Il consumatore che non si sente padrone della situazione proverà una sensazione di disagio, per cui percepirà come sgradevoli alcune situazioni che in altre condizioni non gli creerebbero problemi.

Infine, quando il consumatore ha la sensazione di poter correre un rischio, acquistando o utilizzando un determinato servizio, la sua percezione del valore ricevuto diminuisce ed aumenta al contempo la distanza tra il servizio erogato ed il servizio percepito.

La *customer satisfaction*, non dipende solo dalla percezione del servizio ricevuto (o *performance* del soggetto erogatore) ma è influenzata anche dal tipo di servizio atteso dal cliente.

Differenti ricerche si sono poste l'obiettivo di approfondire la relazione tra i bisogni e i desideri del consumatore e il servizio. Johnston *et al.* (1990) hanno effettuato alcuni test sulla capacità di comprensione delle dieci determinanti della qualità dei servizi identificate da Parasuraman *et al.* (1985) nel loro modello concettuale dei *gap*. Alla luce dei dati raccolti su dieci fornitori di servizi del Regno Unito e, pur supportando generalmente la teoria di Parasuraman, la loro analisi ha suggerito una lista di dodici determinanti della qualità. Successivamente, dopo ulteriori test e sviluppi, il team ha fornito diciotto elementi determinanti della qualità del servizio: probabilmente la lista delle determinanti più

dettagliata e comprensiva (Johnston, 1995). Il consumatore quando pensa ad un servizio si aspetta di trovare: 1. *accessibilità*; 2. *estetica*; 3. *capacità di attenzione/aiuto*; 4. *disponibilità*; 5. *cura*; 6. *pulizia/ordine*; 7. *comfort*; 8. *impegno*; 9. *comunicazione*; 10. *competenza*; 11. *cortesìa*; 12. *flessibilità*; 13. *cordialità*; 14. *funzionalità*; 15. *integrità*; 16. *affidabilità*; 17. *capacità di risposta*; 18. *sicurezza*. Al momento dell'acquisto questi diciotto desideri generici si trasformano in aspettative concrete attraverso il processo di prefigurazione del tipo di servizio che gli verrà effettivamente erogato. L'importanza di queste diciotto caratteristiche varia ovviamente in funzione del tipo di servizio erogato, che può rendere di volta, in volta alcune più importanti di altre.

***BOX 2: Le 18 determinanti della qualità del servizio (Johnston, 1995).***

**Accessibilità**

L'accessibilità fisica della luogo dove si svolge il servizio, inclusa la facilità di trovare la strada nella zona e la chiarezza delle indicazioni.

**Estetica**

Livello al quale le componenti del servizio sono piacevoli per il consumatore, incluso l'aspetto dell'ambiente di servizio, l'aspetto e la presentazione delle sue strutture, i beni e lo staff.

**Capacità di attenzione/di aiuto**

Il livello al quale il servizio, particolarmente lo staff che ha contatto col pubblico, fornisce aiuto al cliente o dà l'impressione di essere interessato al cliente e mostra la volontà di fornire il servizio.

**Disponibilità**

La disponibilità delle strutture del servizio, dello staff e dei beni verso il consumatore. Nel caso di staff di contatto, questo significa sia la proporzione staff/clienti che il tempo che ogni membro dello staff ha da passare con ogni cliente. Nel caso di beni servizio, disponibilità significa sia la quantità che la gamma di prodotti resi disponibili al consumatore.

**Cura**

La preoccupazione, considerazione, simpatia e pazienza mostrata nei confronti del cliente. Questo include il livello al quale il cliente è messo a proprio agio emotivamente (piuttosto che fisicamente).

**Pulizia/Ordine**

La pulizia, l'ordine e la cura dei componenti tangibili del servizio, incluso l'ambiente di servizio, le strutture, i beni e lo staff di contatto.

**Comfort**

Il comfort fisico dell'ambiente e delle strutture del servizio.

**Impegno**

L'evidente impegno dello staff nel proprio lavoro, incluso l'orgoglio e la soddisfazione che ricavano da esso, la loro diligenza e minuziosità.

**Comunicazione**

La capacità del servizio di comunicare con i clienti in un modo comprensibile per loro. La comunicazione include la chiarezza, completezza e accuratezza delle informazioni, sia scritte che verbali, e la capacità di ascoltare il cliente.

**Competenza**

La competenza, esperienza e professionalità con cui è svolto il servizio. Questo include lo svolgimento di procedure corrette, l'esecuzione delle istruzioni del cliente, il livello di conoscenza del prodotto o servizio mostrato dallo staff di contatto, la resa dei beni, i consigli e la generale capacità di fare un buon lavoro.

**Cortesìa**

L'educazione il rispetto e il decoro mostrato dal servizio, di solito attraverso il modo in cui lo staff di contatto si rapporta alla clientela. Questo include la capacità dello staff di contatto di non essere di intralcio o fuori luogo.

**Flessibilità**

Una volontà e capacità dell'operatore di servizio di modificare o alterare la natura del servizio o prodotto per andare incontro ai bisogni del consumatore.

**Cordialità**

Il calore e accessibilità personale (piuttosto che accessibilità fisica) del servizio, particolarmente dello staff di contatto, incluso un atteggiamento allegro, la capacità di far sentire al cliente che è il benvenuto.

**Funzionalità**

La fruibilità e idoneità allo scopo o "qualità del prodotto", dei beni e delle strutture del servizio.

**Integrità**

L'onestà, la giustizia, l'equità e la fiducia con cui è trattato il cliente da parte dell'organizzazione del servizio.

**Affidabilità**

L'affidabilità e coerenza della *performance* dello staff, dei beni e delle strutture del servizio. Questo include una puntuale fornitura di servizio e la capacità di rispettare gli accordi presi col cliente.

**Capacità di risposta**

Velocità e aggiornamenti di fornitura del servizio. Questo include la velocità della prestazione e la capacità del servizio di rispondere prontamente alle richieste del cliente, con tempi di attesa minimi.

**Sicurezza**

Sicurezza personale del cliente e dei suoi beni, mentre partecipa o beneficia del processo di erogazione del servizio. Ciò implica anche mantenere la riservatezza.

Siccome prima dell'acquisto il consumatore non può sperimentare il servizio che intende acquistare, per prefigurarsi la prestazione che gli verrà erogata, egli utilizzerà degli elementi indiretti che lo aiutino a trasformare i propri desideri in aspettative concrete. Tra le determinanti indirette del servizio atteso le più importanti sono l'immagine dell'erogatore, il passaparola di altri utilizzatori del servizio, il prezzo del servizio e le esperienze che lo stesso consumatore ha fatto nel corso di un precedente utilizzo del servizio<sup>33</sup> (Quartapelle, 1994).

Conoscere le aspettative dei clienti è il passo più importante per arrivare a definirne la soddisfazione. Il termine "attese del consumatore" ha molteplici valenze ed il suo significato ha sollevato un notevole interesse nella comunità dei ricercatori e dei gestori di servizi, determinando un ricco fiorire di studi e di differenti metodologie d'indagine.

Le "attese" possono essere considerate come ciò che il cliente desidera da un servizio (*desired service*), ovvero ciò che lui ritiene che possa e debba essere erogato (Parasuraman *et al.*, 1985); oppure, quanto il cliente considera accettabile il servizio (*adequate service*); o, ancora, come rispondenza a determinate caratteristiche (standard normativi) possedute dalle aziende ritenute eccellenti nel settore di

---

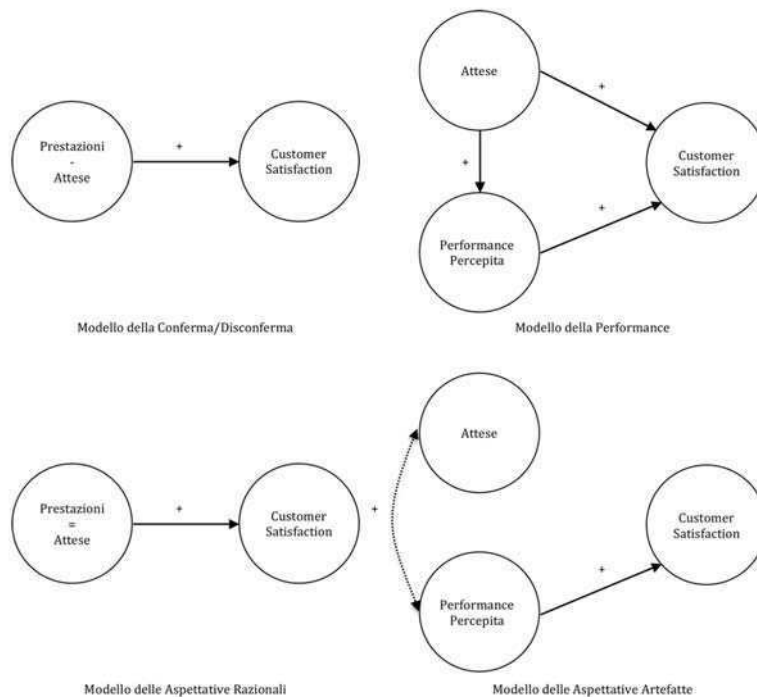
<sup>33</sup> A conferma dell'importanza di questi fattori è possibile pensare alle *web community* turistiche (Tripadvisor, Trivago, Booking) che utilizzano proprio queste dimensioni.

riferimento (Zeithaml *et al.*, 1991). Alcuni ricercatori (Cronin, Taylor, 1992) considerano l'influenza delle attese di importanza trascurabile o comunque ridotta al fine di misurare la qualità di un servizio e propongono di eliminarle; invece Teas (1993) propone di esprimere le aspettative come valore assoluto della distanza da un punto ideale. Il "punto ideale" (*ideal point*) (Johnson, 1971; Ginter, 1974; Ratchford, 1975; Green, Srinivasan, 1978), inteso nel modo classico corrisponde al livello dell'attributo che massimizza l'utilità del consumatore; mentre se lo standard ideale è inteso come "punto ideale realizzabile" (*feasible ideal point*) ci si riferisce ad un livello di prestazione realmente ottenibile in condizioni di contesto ideali. Un'ulteriore proposta (Franceschini, Rossetto, 1998) è quella di misurare le attese separatamente dalle percezioni. La qualità attesa è rilevata *ex ante* e quella percepita *ex post* il ricevimento del servizio. Al fine di determinare la *customer satisfaction* le aspettative giocano un ruolo importante. I modelli concettuali esistenti che spiegano la soddisfazione suggeriscono diversi scenari possibili, ma tutti presumono che i consumatori abbiano aspettative "precise". Il modo in cui si concettualizza la *customer satisfaction* condiziona anche la modellizzazione del costrutto, la sua misurazione e le sue premesse. Alla luce di quanto già detto, è possibile descrivere due concettualizzazioni di base della soddisfazione: soddisfazione circa una transazione specifica e soddisfazione cumulativa o globale (Johnson *et al.* 1995). La soddisfazione circa una transazione specifica è una valutazione transitoria dell'esperienza che il cliente fa di un particolare prodotto o servizio (Cronin, Taylor, 1992; Parasuraman *et al.*, 1988). La soddisfazione cumulativa, molto più usata sia in economia che in psicologia economica (Johnson, Fornell, 1991; Meeks, 1984; Van Raaij, 1981), concettualizza la *customer satisfaction* come un costrutto cumulativo globale che descrive l'esperienza d'uso totale di un prodotto o servizio. Nonostante la soddisfazione per una transazione specifica possa fornire spunti

interessanti se riferita a particolari prodotti o servizi, la soddisfazione cumulativa si avvicina di più alla *service quality*; inoltre, riesce a prevedere meglio il comportamento futuro (conservazione / fidelizzazione del cliente) e la redditività aziendale.

Johnson *et al.* (1996) illustrano quattro possibili modelli alternativi di analisi della *customer satisfaction* (cfr Figura 2.1) ed in particolare: (1) modello della disconferma (*disconfirmation model*); (2) modello della performance (*performance model*); (3) modello delle aspettative razionali (*rational expectation model*); (4) modello delle aspettative artefatte (*expectation-artifact model*).

**Figura 2.1** – Modelli alternativi di *Customer Satisfaction*



Fonte: Johnson *et al.*, 1996

### 2.2.1 Il Modello della disconferma

Il modello della disconferma (detto anche *confirmation / disconfirmation model*) presume che se il livello di *performance* percepita eccede le aspettative (disconferma positiva) il livello di soddisfazione cresce, mentre se il livello di *performance* è al di sotto delle aspettative (disconferma negativa) il livello di soddisfazione cala (Anderson, 1973; Westbrook, Reilly, 1983; Erevelles, Leavitt, 1992; Oliver, 1980, 1993, 1997). Come si evince dal grafico in figura 2.1, la soddisfazione è una funzione diretta della differenza tra la *performance* e le aspettative (ossia prestazioni - attese).

In questo modello, le aspettative rappresentano lo standard di paragone con cui confrontare le percezioni della *performance* per poi valutare la soddisfazione. Il modello della disconferma presume che il livello assoluto di *performance* percepita sia irrilevante: non conta che le aspettative e la *performance* assumano livelli “alti” o “bassi”, ma è la differenza tra di loro che condiziona il livello di soddisfazione. Vari studi hanno evidenziato i limiti concettuali e metodologici del *disconfirmation model* (Cronin, Taylor, 1992, 1994; Teas, 1993, 1994), che tuttavia risulta un modello molto popolare; il SERVQUAL (Parasuraman *et al.*, 1988, 1994; Zeithaml *et al.*, 1991), basato sul principio della “disconferma”, è un metodo particolarmente diffuso per valutare la qualità dei servizi. Un’importante motivo di questa popolarità è che il concetto di “incontrare ed eccedere” le aspettative dei clienti è apparentemente semplice da comprendere e da mettere in pratica (Johnson *et al.*, 1996). Una significativa eterogeneità nell’erogazione del servizio può creare forti discrepanze tra la *performance* percepita e le aspettative, aumentando la probabilità degli effetti della “disconferma”.

### 2.2.2 Il Modello della Performance

La principale assunzione del modello della *performance* sta nel considerare che sia la percezione che i clienti hanno della *performance* del prodotto/servizio, sia le loro aspettative riguardo a quella *performance*, hanno effetti diretti sulla *customer satisfaction* (cfr Figura 2.1) (Johnson *et al.*, 1996). In questo modello, la *performance* viene definita come la qualità del servizio, percepita dal cliente, in relazione al prezzo pagato (rapporto costo/beneficio). Il fatto che questo valore o *performance* percepita abbia un effetto diretto sulla soddisfazione è una conseguenza della disparità “valore-percezione” (Westbrook, Reilly, 1983); maggiore è la capacità del prodotto/servizio di soddisfare il bisogno, o i desideri del cliente, ovviamente in relazione al costo sostenuto, maggiore sarà la soddisfazione di questi clienti rispetto alla loro esperienza di acquisto o d’uso (Churchill, Surprenant, 1982; Tse, Wilton, 1988). Differentemente dal *disconfirmation model*, il *performance model* non prevede un calo della soddisfazione nel caso in cui le aspettative crescono (Yi, 1990). In altre parole, il livello di *customer satisfaction* dovrebbe aumentare sulla base del numero dei benefici ricavati dal prodotto/servizio desiderato, per “unità monetaria”<sup>34</sup> spesa (Lancaster, 1971). In questo modello, le aspettative giocano un effetto positivo diretto sulla soddisfazione per il ruolo di “ancora” che assumono nel processo di valutazione della soddisfazione (Schelling, 1978; Oliver, 1980; Van Raaij, 1989; Fornell, Johnson, 1993).

Le informazioni sul modo in cui un prodotto o un servizio hanno funzionato in passato e su come potranno funzionare in futuro servono per ancorare le aspettative dei clienti, le quali vengono continuamente aggiustate sulla base delle informazioni di *performance* provenienti dalle loro esperienze di utilizzo dei prodotti

---

<sup>34</sup> “Dollaro” nell’articolo di Lancaster.



o dei servizi. Per quanto appena affermato, è possibile considerare i giudizi di soddisfazione (ossia la *performance* percepita) prossimi alle aspettative.

Gli effetti diretti sulla soddisfazione, sia delle aspettative che della *performance* percepita, possono essere visti come l'equivalente macro-psicologico del processo cognitivo di "ancoraggio e accomodamento" (Tversky, Kahneman, 1974).

Quanto più le informazioni di cui dispongono i consumatori sulle prestazioni del servizio sono "radicate" rispetto alle aspettative, tanto più esse influenzeranno in modo diretto la percezione del servizio e la soddisfazione. Al contrario, più le informazioni sulle prestazioni del servizio sono scarse o ambigue rispetto alle aspettative, maggiore sarà l'effetto delle aspettative, come "ancore", sulla soddisfazione.

Tenendo presente che le informazioni sulle *performance* dei servizi sono più "deboli" delle informazioni sulle *performance* dei prodotti (Zeithaml *et al.*, 1985), ci aspettiamo che l'effetto previsto delle aspettative nella *customer satisfaction* sia maggiore per i servizi che per i prodotti.

Il modello della *performance* considera anche un effetto positivo delle aspettative sulla *performance* percepita. In generale, questo effetto può essere interpretato come l'abilità delle aspettative aggregate dei consumatori di prevedere la *performance*. Quest'abilità di previsione dovrebbe essere maggiore quando i clienti hanno accumulato una esperienza considerevole con un soggetto erogatore prevedibile o con bassa variabilità (Johnson *et al.*, 1996).

### **2.2.3 Il Modello delle Aspettative Razionali**

La mancanza di esperienza dei clienti nei confronti di un servizio complesso e eterogeneo non permette alle aspettative di essere così fortemente collegate alla *performance*, quanto lo sono per altri prodotti o servizi. Data l'eterogeneità o l'inerte variabilità dei servizi rispetto ai prodotti (Grönroos, 1983), le aspettative sui

prodotti dovrebbero far meglio prevedere la *performance* rispetto alle aspettative sui servizi. Estremizzando, le aspettative e la *performance* possono coincidere. Questa è l'essenza del modello di aspettative razionali.

Il principio di aspettativa razionale (Muth, 1961) afferma che l'aspettativa media degli agenti economici in un mercato sia equivalente al risultato del mercato; ciò è vero soprattutto in un contesto in cui si considerano servizi complessi ed intangibili. Anche se a livello individuale le aspettative per questi tipi di servizi possono essere deboli, non accurate o inesistenti, a livello aggregato esse sono ben più accurate o razionali. Come afferma Boulding (1972), “la somma dell'ignoranza produce conoscenza”. L'assunzione alla base del modello delle aspettative razionali è che le aspettative risultano ridondanti e quindi il modello valuta solo la *performance* percepita. Come illustrato nella figura 2.1, (prestazioni = attese) il contributo alla soddisfazione si ha tramite un singolo effetto diretto, quello delle prestazioni.

#### **2.2.4 Il Modello delle Aspettative Artefatte**

Generalmente, le aspettative dei clienti nei confronti dei servizi complessi possiamo definirle “deboli”, scoraggiate anche dalle peculiarità presentate da questo tipo di servizi. Molto probabilmente, le aspettative dei consumatori saranno il risultato o l'artefatto di un servizio complesso, intangibile e raramente utilizzato. In questo modello, la determinante primaria della soddisfazione è la *performance* percepita. Le aspettative non hanno nessun effetto né diretto né indiretto sulla soddisfazione, perché esse non servono né come “ancore”, come nel *performance model*, né come standard di paragone per valutare la soddisfazione, come nel *disconfirmation model*. Allo stesso tempo, in questo modello la *performance* percepita covaria con le aspettative radicate nei clienti. Come illustrato nel grafico in figura 2.1, la *performance* percepita ha un

effetto diretto sulla soddisfazione e una relazione diretta con le attese. Tuttavia, nel modello le aspettative non sono collegate direttamente alla soddisfazione, al fine di stimarla.

Riassumendo, il modo in cui si mettono in pratica gli studi di *customer satisfaction* e di miglioramento della qualità dipende da quale dei quattro modelli è in grado di descrivere meglio la situazione in esame. I modelli più comunemente usati per analizzare la soddisfazione verso i prodotti o i servizi considerano le aspettative, le quali giocano un ruolo strategico molto differente in ognuno dei quattro modelli descritti. In alcuni servizi possono essere considerate più un *output* che un *input*, in quanto il processo di produzione del servizio da parte di un soggetto erogatore potrebbe condizionare le aspettative. Ad esempio, se un aumento delle aspettative ha un effetto diretto sulla soddisfazione di un servizio, allora sarà fondamentale includere le aspettative nel modello di misurazione della *customer satisfaction*. Invece, se le aspettative sono più una conseguenza del processo di produzione del servizio, allora può essere controproducente focalizzarsi su di esse.

### **2.3 La Citizen Satisfaction**

A fronte di innumerevoli studi, iniziati negli anni '50 del secolo scorso, sulla soddisfazione/insoddisfazione dei consumatori verso i beni e servizi privati (Anderson, 1973; Sasser *et al.*, 1978; Westbrook, Reilly, 1983; Parasuraman *et al.*, 1988; Boulding *et al.*, 1993; Johnson *et al.*, 1995, 1996), solo negli ultimi trent'anni, escludendo alcuni studi pionieristici degli anni settanta, la soddisfazione verso beni e servizi forniti da organismi pubblici è emersa come *focus* di ricerca e oggetto principale di interesse governativo nei paesi membri dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (Durand, 1976; Lovrich, Taylor 1976; Sitpak, 1979, 1980; Brown, Coulter, 1983; Parks, 1984;

Hero, Durand, 1985; DeHoog *et al.*, 1990; Lyons *et al.*, 1992; Van Ryzin *et al.*, 2004; Bouckaert *et al.*, 2005; Van Ryzin, 2004, 2006).

In genere gli studi sulla soddisfazione vengono fatti attraverso sondaggi o indagini specifiche che coinvolgono i cittadini circa la loro soddisfazione verso i servizi pubblici.

I sostenitori delle indagini sulle opinioni dei cittadini affermano che l'idea di "chiedere" ai cittadini non sia contraria alla democrazia rappresentativa, ma rappresenta un esercizio di "democrazia deliberante" in cui i rappresentanti eletti portano i cittadini nel processo decisionale (Miller, Miller, 1991). Questa considerazione rappresenta un tipo di *input* diretto nel processo politico e può accrescere la partecipazione della comunità alle decisioni, se non anche al controllo sulle decisioni di servizio.

Un sondaggio effettuato su cittadini scelti "a caso" è un modo per superare il pregiudizio socioeconomico associato alle altre forme di partecipazione dei cittadini (Verba, Nie, 1972; Milbraith, Goel, 1977; Nagel, 1987; Verba, *et al.*, 1993).

Nell'ultimo decennio utilizzando i sondaggi sui cittadini si è cercato di valutare la loro soddisfazione verso alcuni servizi pubblici anche come parte di un'analisi della *performance* dell'amministrazione pubblica (James, 2007). Quindi, in letteratura, le indagini di soddisfazione dei cittadini vengono considerate come la misura soggettiva della *performance* di un'amministrazione pubblica. Tuttavia, bisogna tener presente anche di quella che viene definita come la misurazione oggettiva della *performance* pubblica. Sarebbe quindi auspicabile rendere queste misurazioni della *performance* una pratica "comune" nelle amministrazioni.

I modi in cui i cittadini possono partecipare al processo decisionale amministrativo sono molteplici. Le forme convenzionali della partecipazione (votare, fare campagne di promozione sui diritti, unirsi a comitati di quartiere o gruppi di interesse, ecc.) sono ancora essenziali per la politica. Negli ultimi decenni un'opportunità di

*input* diretto, per la partecipazione dei cittadini al processo decisionale, sono state le assemblee pubbliche riguardanti alcune questioni locali che vanno dall'urbanistica alla raccolta dei rifiuti. Le indagini condotte sui cittadini sono fondamentalmente differenti; esse misurano l'opinione pubblica generale, gli atteggiamenti, la soddisfazione nei confronti dei servizi pubblici e offrono agli amministratori pubblici delle informazioni potenzialmente utili.

I sondaggi effettuati sui cittadini forniscono un modo economico e sistematico per misurare soggettivamente la *performance* di un'amministrazione pubblica (o almeno la percezione della *performance*). Un numero crescente di governi negli Stati Uniti usa i sondaggi sui cittadini per misurare i risultati della loro fornitura di servizi<sup>35</sup> e per ottenere *feedback* dai loro "clienti" (Webb, Hatry 1973; Miller, Miller, 1991; Hatry *et al.*, 1992).

Rilevare la *citizen satisfaction* nei confronti dei servizi pubblici è quindi una strategia relativamente semplice ed efficace per valutare la reale qualità del servizio. Ammesso che ciò sia vero, una tale conoscenza potrebbe essere utile in molti modi. Potrebbe, ad esempio, aiutare le amministrazioni locali a dare priorità al miglioramento di particolari settori; supportare le associazioni di consumatori o i comitati di quartiere a riconoscere l'affidabilità delle società fornitrici dei servizi; più generalmente, permettere alla classe politica e dirigenziale di valutare il successo di iniziative "innovative" nella fornitura di servizi pubblici.

È importante cercare di capire i livelli di *citizen satisfaction* verso i servizi pubblici locali ed i fattori che sono determinanti nella soddisfazione, al contempo è utile comprendere meglio il processo

---

<sup>35</sup> La International City/County Management Association (ICMA), la National Academy of Public Administration (NAPA) e il Government Accounting Standards Board (GASB) hanno tutti raccomandato ai governi statunitensi di considerare i sondaggi sui cittadini un elemento chiave del sistema di misurazione della loro performance (Van Ryzin, 2006).

che i cittadini usano per formare il loro giudizio di soddisfazione sulla qualità dei servizi offerti dall'amministrazione locale.

Come già detto precedentemente, le aspettative appaiono particolarmente rilevanti sull'influenza della soddisfazione verso i beni e servizi nel settore privato, ma, almeno fino a poco tempo fa, sono state poco considerate nell'analisi della soddisfazione verso i servizi pubblici (Roch, Poister, 2006; Van Ryzin, 2004, 2006).

Le aspettative dei cittadini in realtà sono importanti, perché la misura della soddisfazione può essere usata per valutare i servizi e, di conseguenza, influenzare il processo decisionale degli amministratori locali o modificare le procedure operative dei servizi. Non va sottovalutato inoltre il fatto che la *performance* dei servizi influenza l'atteggiamento verso le decisioni di voto e che l'insoddisfazione può condizionare la preferenza di voto (Tiebout, 1956; Orbell, Uno, 1972; Lyons, Lowery 1989; Lyons *et al.*, 1992; Dowding, John, 1996; James, John, 2007).

Studiare le aspettative dei cittadini nella valutazione della soddisfazione include anche la possibilità che un'alta soddisfazione possa dipendere da basse aspettative piuttosto che semplicemente da servizi pubblici ben svolti, e che la bassa soddisfazione possa dipendere non semplicemente da servizi svolti in maniera scadente ma da alte aspettative. Può essere utile tenere conto dell'influenza delle aspettative come fattore mitigante nella valutazione soggettiva di un servizio pubblico.

Potenzialmente ci sono differenti modi di studiare la relazione tra le aspettative, la *performance* e la soddisfazione verso i servizi pubblici, ma in generale nella *citizen satisfaction* vengono usati due autorevoli approcci mutuati dagli studi sulla soddisfazione di beni e servizi privati: il *disconfirmation model* (Anderson, 1973; Erevelles, Leavitt, 1992; Oliver, 1997) ed il *performance model* (Van Raaij, 1989; Fornell, Johnson, 1993; Johnson *et al.*, 1996). Entrambi i modelli si concentrano sul ruolo delle aspettative dei cittadini

nell'influenzare la soddisfazione; quello maggiormente utilizzato è il modello basato sulla disconferma delle aspettative. Come già affermato nel paragrafo precedente, questo modello ipotizza che la soddisfazione sia, per gran parte, determinata da un processo in cui i cittadini paragonano le loro aspettative sui servizi alla *performance* reale. Se le aspettative sono più basse della *performance*, allora il cliente è soddisfatto; se le aspettative eccedono la *performance*, il cliente è insoddisfatto.

Invece, il modello di *performance* suppone che sia le aspettative che il servizio influenzino direttamente la soddisfazione. Questo modello ipotizza che i cittadini formino le proprie aspettative, basandosi su reali *performance* passate, e che essi aggiustino continuamente le proprie aspettative nel tempo basandosi sulla loro esperienza d'uso del servizio. Come risultato, le aspettative e la reale *performance* tendono a muoversi insieme ed entrambe possono influenzare la soddisfazione allo stesso modo. Alcuni modelli ibridi prendono in prestito elementi da entrambi gli schemi (Van Ryzin, 2004).

Molte municipalità monitorano in modo oggettivo la loro *performance* nel tempo, ma solo un numero relativamente basso di città va oltre la compilazione di una massa di dati e dà vita a "reali" misurazioni oggettive della *performance*, nonostante la convinzione diffusa che gli indicatori di *performance* siano utili ai dirigenti pubblici al fine di monitorare gli *input* e gli *output* del servizio offerto. Una probabile motivazione per cui la misurazione della *performance* non trova un'ampia diffusione risiede nell'utilizzo, sempre più frequente, dei risultati raggiunti dall'amministrazione come base per attacchi politici o campagne mediatiche diffamatorie; ciò conduce gli amministratori pubblici a considerare l'informazione ottenibile poco "importante" rispetto al danno di reputazione che potrebbe derivarne.

Non sorprende, dati questi scenari, che l'approccio delle amministrazioni pubbliche sia quello di non correlare o non comparare i dati della propria *performance* con quelli di altre località, oppure, di confrontarli con molta preoccupazione. Indubbiamente, correlare i dati può portare gli amministratori locali a porsi domande importanti, ad esempio, come sia possibile per un determinato comune tenere bassi i costi del servizio relativo allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani? La risposta a questo tipo di domande può portare a condividere informazioni e pratiche di gestione che vanno a beneficio della cittadinanza. Naturalmente è vero anche il contrario, poiché anche comitati di quartiere, politici e gli stessi membri di un'amministrazione possono chiedersi perché la loro città stia pagando un prezzo maggiore rispetto a quel determinato comune per ottenere il medesimo servizio e, questo potrebbe mettere in dubbio la corretta gestione dell'amministrazione stessa.

Al fine di effettuare una misurazione oggettiva della *performance* pubblica, bisogna definire in dettaglio gli indicatori da rilevare, raccogliere i dati e sintetizzarli in indici di *performance* del servizio; le misurazioni oggettive della *performance* devono essere valide, affidabili, comprensibili, precise, resistenti ai comportamenti perversi, comprensive, non ridondanti, sensibili ai costi, specifiche del servizio considerato e concentrate su specifici aspetti della *performance* che sono misurabili (Hatry, 1980; Wholey, Hatry, 1992; Ammons, 1996). Misurazioni "generiche" di *performance* incontrano raramente i bisogni manageriali dell'amministrazione (Decker, Manion, 1987) e non riflettono mai i cambiamenti ambientali (Glaser, 1994). Un potenziale rischio della misurazione oggettiva della *performance* è che essa può fornire informazioni utili ai dirigenti pubblici, ma di solito non cattura l'efficacia del servizio erogato, specialmente se le "misure" utilizzate sono statiche intanto che il servizio cambia per andare incontro alle esigenze mutevoli dei



cittadini. Inoltre, bisogna specificare che molti servizi pubblici non possono “quantificare” facilmente il loro risultato. È possibile misurare “tonnellate di spazzatura ritirata” o “la parte di spazzatura differenziata” ma non è possibile misurare i “crimini prevenuti dalla polizia municipale”. In questi casi vengono sviluppate delle misurazioni indirette e si ipotizza anche che queste misure indirette siano correlate alla reale *performance* del servizio. Un problema che pone questo approccio è che il *benchmark* tra i dati indiretti e il risultato delle amministrazioni può essere debole (Drebin, 1980). Inoltre, le informazioni sui risultati raggiunti non rivelano come questi ultimi siano stati raggiunti.

Infine, le misurazioni oggettive della *performance* a livello nazionale il più delle volte sono inadatte per comparazioni internazionali; ciò è dovuto maggiormente al fatto che i metodi di misurazione della *performance*, il calcolo degli indici e il loro *reporting*, possono essere piuttosto specifici per ogni municipalità o governo nazionale. Invero, molti degli indicatori internazionali della *performance* di governo (*international bureauometrics*) devono affidarsi in gran parte ai dati di sondaggio, piuttosto che a misure oggettive di *performance* (Bouckaert, Van de Walle, 2003; Van de Walle, 2006).

Nel valutare la *performance* di una amministrazione pubblica non basta considerare le misure oggettive e soggettive *tout court*. Ad esempio, sarebbe particolarmente interessante stabilire se il livello di soddisfazione verso i servizi reale possa tradursi in qualche modo in un indicatore di qualità del servizio fornito. E’ altresì importante comprendere in che misura la soddisfazione è determinata da altri fattori. Infatti, tra le indagini sulla soddisfazione verso i servizi pubblici, molte hanno teso ad adottare un approccio in cui la soddisfazione è ritenuta direttamente determinata dai livelli di *performance* del servizio, sia reale che percepita, ma anche da altre variabili eterogenee non collegate ai servizi; per esempio, lo

svantaggio socio-economico come riflesso della disoccupazione, tende ad abbassare la soddisfazione; inoltre, è stato dimostrato che i gruppi etnici si distinguono per differenti livelli di soddisfazione (Stipak, 1977; Brown, Coulter, 1983). Le caratteristiche del quartiere possono, a loro volta, portare i cittadini a valutare i servizi in maniera differente (Lineberry, 1977). Inoltre, le caratteristiche della stessa amministrazione locale possono influenzare la soddisfazione dei cittadini (Lyons *et al.*, 1992).

Controllare questi fattori è difficile in quanto essi sono interconnessi – il quartiere può riflettere aggregazione razziale, che può essere strettamente collegata al reddito, oppure, condizionata dalle caratteristiche dell'amministrazione locale. Un modello di analisi della soddisfazione che comprenda i tre tipi di fattori suggerisce che più il cittadino è coinvolto nella sua comunità, più percepisce la sua azione come efficace nei confronti dell'amministrazione locale, più grande è la soddisfazione verso i servizi, a prescindere dalle caratteristiche del quartiere di residenza (Lyons *et al.*, 1992).

Infine, fattori come l'età e il genere sembrano avere influenze ambigue, ma su questo aspetto gli studi producono risultati contrastanti (DeHoog *et al.*, 1990; Duffy, 2000). Queste variabili, a volte ma non sempre, sono prese come indicatori indiretti delle aspettative (Lewis, Pattinasarany, 2009).

Una scoperta comune a molti autori che studiano la *citizen satisfaction* è che negli anni gli individui tendono ad essere più soddisfatti verso i servizi con i quali hanno avuto un'esperienza diretta d'uso, che verso i servizi pubblici in generale (Goodsell 1990; Appleby, Alvarez-Rosete, 2003); l'uso diretto dei servizi è probabilmente una variabile importante nel contesto della soddisfazione e delle aspettative.

Il modello basato sulla disconferma delle aspettative può essere non adatto per gli utenti che usano poco un servizio, perché il loro scarso

utilizzo può rendere la soddisfazione collegata in misura minore alla *performance* percepita (James, 2007).

La maggiore critica che si possa fare alle indagini di *citizen satisfaction* è che questo modo di misurare la *performance* dei servizi cattura indubbiamente cittadini che possono essere o meno informati sulle attività dell'amministrazione locale. I sondaggi sulle opinioni dei cittadini non misurano la comprensione della gestione di fornitura di servizio pubblico e neanche l'esperienza di certi servizi. Il presupposto alla base delle indagini sui cittadini è che questi ultimi possano dare giudizi consapevoli e informati sul servizio anche se non lo ricevono personalmente. Miller e Miller (1991) evidenziano che un sondaggio dà voce a tutti i tipi di cittadini, dai residenti più poveri a quelli più istruiti, quelli la cui salute può impedire di partecipare a riunioni e quelli che sono in buona salute, timidi ed estroversi, nuovi arrivati e vecchi residenti, quelli che hanno un punto di vista passionato e quelli che sono emotivamente coinvolti. Alla luce di queste considerazioni possiamo affermare che i sondaggi sui cittadini sono simili al voto; i ben informati sul servizio assegnano il loro giudizio affianco ai non così ben informati e tutti i cittadini contribuiscono alla misurazione del servizio erogato.

I tipi di errori che un cittadino può fare nel valutare i servizi locali sono stati ben descritti da Swindell e Kelly (2000). Un primo errore potrebbe essere quello di attribuzione. Un cittadino può credere che un'amministrazione pubblica stia fornendo un servizio che di fatto non sta fornendo o, viceversa, può credere che un'amministrazione pubblica non stia fornendo un servizio che invece sta fornendo. Gli errori di attribuzione possono verificarsi nelle regioni metropolitane più frammentate, oppure dove i servizi possono essere forniti da

differenti soggetti erogatori; quindi possono riferirsi ad aspetti relativi sia alla fornitura che alla produzione di servizi<sup>36</sup>.

Un secondo tipo di errore è quello di valutazione. In questo caso, il cittadino valuta la qualità dei servizi in un modo che contraddice alcune misurazioni “obiettive” della stessa, come la misurazione oggettiva della *performance*. La probabilità dell’errore di valutazione nel cittadino è abbastanza alta da mettere in discussione l’uso delle tecniche di indagine? Alcuni dicono di sì, specialmente quando le questioni riguardo alla qualità del servizio sono specifiche e legate all’esperienza personale. Risposte vaghe a domande sulla soddisfazione o sulla valutazione, probabilmente riflettono al meglio una mistura sconosciuta di aspetti differenti della fornitura di servizi (Stipak, 1979).

La tendenza generale è di attribuire ad una percezione errata da parte dei cittadini le differenze tra la percezione dei cittadini e le misurazioni oggettive (Percy, 1986). Questo non è sempre vero e può rappresentare il modo peggiore di collegare le differenti misurazioni tra loro.

Altri tentativi di collegare le misurazioni soggettive e oggettive della qualità dei servizi hanno portato a conclusioni migliori. Parks (1984) affermava che la percezione e le esperienze dei cittadini influenzano le loro valutazioni sui servizi municipali, ma che un cambiamento in alcune misure “obiettive” (come la quantità del servizio) può influenzare la percezione soggettiva dell’efficacia del servizio. Un paragone tra le valutazioni sulle condizioni delle strade effettuate dagli impiegati comunali e quelle effettuate dai cittadini, ha affermato che i cittadini sapevano fare delle valutazioni accurate, specialmente quando venivano loro presentate le molteplici dimensioni dei servizi (Rosentraub, Thompson, 1981).

---

<sup>36</sup> Per una discussione dettagliata sugli errori di attribuzione, si rimanda a Lyons *et al.*, 1992.

## 2.4 La misurazione della qualità: problemi e metodi

La valutazione della qualità di un servizio o del livello di soddisfazione passa obbligatoriamente attraverso la misurazione delle opinioni dei clienti/ utenti/ consumatori/ cittadini. Il processo di misurazione viene condotto in differenti momenti, mediante procedure articolate. Parafrasando Lazarsfeld (1969), la misurazione di proprietà non tangibili ad esempio la sensazione del cliente, la preferenza per un tipo di servizio, la qualità di una prestazione o di un servizio - pone dei problemi di natura operativa. *In primis* bisogna definire operativamente ed in modo inequivocabile, la proprietà che si intende analizzare, cercando di darle un contenuto meno astratto, in quanto ciò che si intende sottoporre a “misura” non è un oggetto od un evento, ma una caratteristica non rilevabile in modo diretto. *In secundis*, bisogna determinare le diverse componenti che specificano la proprietà che si sta “misurando” che chiameremo, a seconda dei casi, “aspetti” o “dimensioni”. La traduzione operativa di proprietà complesse richiede una pluralità di dimensioni. Infine, bisogna scegliere per quanto possibile un insieme di indicatori per le dimensioni considerate. Infatti, un elevato numero di *items* permette di introdurre distinzioni più sottili tra le dimensioni considerate. In ogni caso, qualunque sia il numero degli *items* utilizzati, ci si ricorderà che rappresentano sempre una parte prelevata da un insieme infinitamente più vasto di indicatori teoricamente utilizzabili (Lazarsfeld, 1969).

La natura della proprietà e la definizione operativa adottata determinano differenti caratteristiche delle variabili e, di conseguenza differenti livelli di “misura”. Bisogna predisporre tutte le procedure operative che portano alla misurazione delle variabili manifeste, nonché definire o costruire la scala di misura da sottoporre ai soggetti valutatori. Il processo di misurazione non è da intendersi

secondo la teoria classica<sup>37</sup> formulata da Campbell (1920) ma consiste nell'attribuzione di numeri a oggetti o eventi seguendo determinate regole (Stevens, 1946). Il fatto che si possano assegnare dei numeri seguendo regole differenti porta a differenti tipi di scala e a differenti tipi di misurazione. Finkelstein (1982) definisce la misurazione come un processo di assegnazione empirica ed oggettiva di numeri a proprietà di oggetti od eventi del mondo reale in modo da poterli descrivere. La misurazione, intesa come un processo di assegnazione di numeri, viene effettuata in modo che alle relazioni esistenti tra i numeri associati agli oggetti corrispondano le relazioni esistenti tra le manifestazioni della proprietà degli oggetti stessi.

Il processo di misurazione, nella *service quality* come nella *customer satisfaction*, avviene attraverso l'espressione di un giudizio sull'attributo del servizio da valutare (oggetto) da parte di un cliente (soggetto valutatore). Quindi, il processo di misurazione può essere interpretato in differenti modi, un soggetto può misurare l'importanza o le prestazioni di un attributo di un prodotto/servizio, oppure dare una sua collocazione nei confronti di un certo oggetto (Cox III, 1980). In altri termini, è il soggetto (cliente) o l'oggetto (attributo del servizio da valutare) che viene misurato? In letteratura si distinguono due approcci. Si parla di "misurazione dei soggetti" quando l'oggetto da valutare è unico per tutti i soggetti valutatori di cui però non si conoscono informazioni in merito alle popolazioni statistiche di provenienza. Si parla di "misurazione degli oggetti" quando gli oggetti da valutare sono differenti ed i soggetti valutatori provengono tutti dalla stessa popolazione statistica. Un caso limite è rappresentato dalla presenza di un unico oggetto da valutare e di un unico soggetto valutatore; in questa circostanza i due tipi di misurazione coincidono e il processo di misurazione può assumere

---

<sup>37</sup> La teoria classica della misurazione era basata sulle proprietà delle grandezze fisiche per le quali poteva essere costruita un'operazione empirica di addizione.

indifferentemente uno dei due significati<sup>38</sup>. In ogni caso, il processo di misurazione comporta la traduzione del giudizio in una misura (numero, categoria, etichetta, ecc.) su una scala di riferimento.

La scelta del tipo di scala di misura non è un'operazione semplice, bisogna considerare: **i)** i tipi di variabili scaturite dal processo di operazionalizzazione; **ii)** il contesto in cui verrà effettuata la rilevazione dei dati; **iii)** le proprietà logico-matematiche da considerare per la scelta dell'analisi dei dati. Proprio quest'ultimo fattore, a nostro giudizio, risulta essere quello più importante nella misura della qualità di un servizio, poiché vincola la scelta dei metodi atti alla determinazione del grado/livello di soddisfazione del consumatore.

Riuscire a determinare il livello di qualità di un servizio o la soddisfazione del consumatore pone un problema di misurazione, particolarmente delicato per tutti quei servizi cosiddetti ad alto contatto, in cui l'*input* è fortemente influenzato dalla componente personale del servizio; problema non presente nei servizi il cui grado di tangibilità è più elevato (Consiglio, 1990). Inoltre, non bisogna limitarsi a misurare ciò che chi eroga il servizio può o vuole misurare, ossia gli *standard* stabiliti dall'erogatore, ma è necessario utilizzare una metodologia che sia in grado di misurare il livello di soddisfazione del consumatore dopo l'utilizzo del servizio. Gli *standard* di un servizio possono essere uno dei criteri utilizzati per definire le linee guida del servizio, ma non sono la percezione del consumatore. In letteratura vengono proposti differenti metodi per rilevare le percezioni dei clienti, sia qualitativi che quantitativi, in questo lavoro focalizzeremo brevemente la nostra attenzione sui metodi quantitativi maggiormente usati.

---

<sup>38</sup> Una maggiore trattazione sui significati e sulle implicazioni concettuali dei due approcci sono sviluppate da Torgerson (Cox III, 1980).

### 2.4.1. Il metodo SERVQUAL

Il *SERVQUAL* (Parasuraman *et al.*, 1988) è uno “strumento” quantitativo, definito dagli autori un “*basic skeleton*”, in grado di consentire operativamente la misura della qualità di un servizio. L’ipotesi posta alla base di questo metodo è quella che le persone giudichino la qualità di un servizio attraverso un confronto fra le proprie aspettative e le proprie percezioni (*disconfirmation model*). Il *SERVQUAL* è una scala *multi-item* composta da 22 enunciati, selezionati dai 97 *item* di partenza, su cui l’intervistato deve esprimere una valutazione. Gli enunciati del *SERVQUAL* sono organizzati in 5 dimensioni, ottenute dalla sintesi delle 10 determinanti della qualità dei servizi individuate nel 1985 (*cf* Figura 2.2) nel modello concettuale dei GAP (Parasuraman *et al.*, 1985).

**Figura 2.2** Corrispondenza tra le dimensioni del *SERVQUAL* e le dieci determinanti originarie per la valutazione della qualità del servizio

Determinanti della qualità nel Modello dei GAP	Dimensioni del <i>SERVQUAL</i>				
	Aspetti tangibili	Affidabilità	Capacità di risposta	Capacità di rassicurazione	Empatia
Aspetti tangibili					
Affidabilità					
Capacità di risposta					
Competenza Cortesia Credibilità Sicurezza					
Accesso Comunicazione Comprensione del cliente					

Gli elementi distintivi che caratterizzano le cinque dimensioni individuate nel *SERVQUAL* sono riportati in tabella 2.1.



*Tabella 2.1 Le cinque dimensioni del Servqual*

<b>Aspetti tangibili (Tangibles)</b>	Strumenti o strutture usati per fornire il servizio; quantità di personale; attrezzature
<b>Affidabilità (Reliability)</b>	Capacità dell'azienda di eseguire il servizio promesso in modo affidabile e preciso
<b>Capacità di risposta (Responsiveness)</b>	Volontà del personale di contatto di aiutare i clienti e di fornire il servizio con prontezza
<b>Capacità di rassicurazione (Assurance)</b>	Competenza, cortesia, credibilità e capacità di ispirare fiducia e sicurezza
<b>Empatia (Empathy)</b>	Assistenza premurosa e attenzione individualizzata da fornire al cliente

Con riferimento all'insieme dei 22 *item* della scala *SERVQUAL*, i primi quattro sono relativi alla dimensione aspetti tangibili; gli *item* da 5 a 9 riguardano l'affidabilità; da 10 a 13 la capacità di risposta; da 14 a 17 la capacità di rassicurazione; infine, da 18 a 22 l'empatia (*cfr* Tabella 2.2).

**Tabella 2.2** *Gli enunciati del Servqual*

<b>Aspetti tangibili</b>	
1	L'azienda dovrebbe avere delle apparecchiature moderne
2	Le strutture fisiche dell'azienda dovrebbero essere gradevoli a vedersi
3	Il personale dell'azienda dovrebbe avere un aspetto curato ed ordinato
4	I materiali associati al servizio (opuscoli o cartelli) dovrebbero essere gradevoli a vedersi
<b>Affidabilità</b>	
5	Quando l'azienda promette la fornitura di un servizio (o parte di esso) entro un certo tempo dovrebbe farlo realmente
6	Quando il cliente ha un problema l'azienda dovrebbe mostrare un sincero interesse a risolverlo
7	Le aziende dovrebbero erogare correttamente il servizio già la prima volta
8	L'azienda dovrebbe erogare il servizio nel momento in cui promette di farlo
9	Le aziende dovrebbero impegnarsi nell'avere documentazioni prive di errori
<b>Capacità di risposta</b>	
10	Il personale dell'azienda dovrebbe spiegare con precisione ai clienti quando verrà erogato il servizio
11	Il personale dell'azienda dovrebbe erogare il servizio ai clienti in maniera tempestiva
12	Il personale dell'azienda dovrebbe essere sempre disponibile ad aiutare i clienti
13	Il personale dell'azienda non dovrebbe mai essere troppo occupato per rispondere alle richieste dei clienti
<b>Capacità di rassicurazione</b>	
14	Il comportamento del personale dell'azienda dovrebbe ispirare fiducia ai clienti
15	I clienti dell'azienda dovrebbero sentirsi sicuri durante la loro fruizione del servizio
16	Il personale dell'azienda dovrebbe essere sempre e comunque cortese con i clienti
17	Il personale dell'azienda dovrebbe avere le conoscenze necessarie per rispondere alle domande dei clienti
<b>Empatia</b>	
18	L'azienda dovrebbe prestare attenzione ai clienti individualmente
19	L'azienda dovrebbe osservare orari di apertura comodi per tutti i clienti
20	L'azienda dovrebbe avere personale che si occupi personalmente dei clienti
21	L'azienda dovrebbe avere a cuore i principali interessi dei clienti
22	Il personale dell'azienda dovrebbe comprendere le esigenze specifiche dei clienti

La scala *SERVQUAL* si applica ponendo ai clienti di un servizio le 22 domande predefinite in modo da consentire due rilevazioni: la prima, misura le aspettative generali dei clienti nei confronti del servizio (*servizio atteso*); la seconda, misura le percezioni del cliente, ossia il suo giudizio, sul servizio di cui si vuole valutare la qualità (*servizio percepito*). Per ogni rilevazione, ciascun *item* della scala *SERVQUAL* viene rilevato tramite una scala “auto-ancorante” (Cantril, Free, 1962) con un continuum a sette punti tra le due estremità; da “NON SONO ASSOLUTAMENTE D’ACCORDO” (punteggio

1) fino a “SONO PERFETTAMENTE D’ACCORDO” (punteggio 7). Un esempio di scala è il seguente:

Non sono assolutamente d’accordo	1	2	3	4	5	6	7	Sono perfettamente d’accordo
-------------------------------------	---	---	---	---	---	---	---	---------------------------------

La misura della qualità di un servizio, detta anche qualità percepita, deriva dalla valutazione delle differenze tra i valori attesi e quelli percepiti.

$$SQ_i = \frac{\sum_{j=1}^{22} (P_{ij} - E_{ij})}{22}, \quad (1)$$

dove  $SQ_i$  è il punteggio relativo alla qualità del servizio, espresso dall’  $i$ -esimo cliente, ottenuto come media delle differenze tra le percezioni del servizio  $P_{ij}$  e le aspettative del servizio  $E_{ij}$  per ogni *item*. Tale punteggio può essere calcolato anche media parziale per ogni singola dimensione.

La media aritmetica dei valori di  $(SQ_i)$  per gli  $n$  clienti ( $i=1, 2, \dots, n$ ) esprimerà il livello di qualità del servizio considerato.

La scala *SERVQUAL* è stata sottoposta dagli autori alla valutazione della validità e dell’affidabilità, nonché, alla verifica delle dimensioni che la compongono.

L’affidabilità tra *item* è stata effettuata attraverso il calcolo del coefficiente  $\alpha$  di Cronbach, mentre, l’analisi fattoriale ha permesso di verificare la dimensionalità globale della scala. Infine, la validità della scala è stata verificata dagli autori in modo empirico, attraverso il confronto del livello di correlazione tra due misure dello stesso costrutto effettuate con metodi diversi ed indipendenti tra loro (*Convergent Validity*).

#### 2.4.2 II SERVQUAL revisionato

Una versione modificata del *SERVQUAL* viene proposta dagli stessi autori nel 1991 (Parasuraman *et al.*, 1991). Nella nuova versione le modifiche riguardano:

- l'introduzione di una parte del questionario dedicata alla valutazione dell'importanza di ciascuna delle cinque dimensioni (*Point Allocation Question*). Ad ogni individuo viene chiesto di distribuire una somma pari a 100 tra le cinque dimensioni della scala;
- la modifica dei riferimenti concernenti le attese. Nella sezione delle aspettative, il soggetto viene fatto focalizzare su quelle aziende che fornirebbero un servizio di "qualità eccellente" in uno specifico settore, chiedendo loro di indicare, per ogni caratteristica descritta negli *item* della scala, il livello di possesso che queste aziende "eccellenti" dovrebbero avere. Quindi, le attese non sono più ciò che ci si aspetta dal servizio, ma quello che le aziende eccellenti di quel settore sono in grado di offrire;
- la modifica in "positivo" degli enunciati, con formulazione negativa, presenti nella prima versione;
- la sostituzione degli *item* E<sub>4</sub>-P<sub>4</sub> ed E<sub>17</sub>-P<sub>17</sub> al fine di migliorare la dimensionalità della scala.

Nel *SERVQUAL* revisionato, la misura della qualità di un servizio, viene ponderata sulla base dell'importanza media di ciascuna delle cinque dimensioni ( $I_j$ )<sup>39</sup>:

$$SQ_i = \frac{\sum_{j=1}^{22} I_j (P_{ij} - E_{ij})}{22}, \quad (2)$$

dove  $SQ_i$  è il punteggio relativo alla qualità del servizio, espresso dall'  $i$ -esimo cliente, ottenuto come media delle differenze tra le percezioni del servizio  $P_{ij}$  e le aspettative del servizio  $E_{ij}$ , ponderate

---

<sup>39</sup> L'importanza delle dimensioni viene espressa con il medesimo valore per tutti gli *item* che appartengono alla stessa dimensione.

in base all'importanza media di ciascuna delle cinque dimensioni ( $I_j$ ). Tale punteggio può essere calcolato anche media parziale ponderata per ogni singola dimensione. La media aritmetica dei valori di ( $SQ_i$ ) per gli  $n$  clienti ( $i=1, 2, \dots, n$ ) esprimerà il livello di qualità del servizio considerato.

Il *SERVQUAL* revisionato conferma l'elevata affidabilità e validità psicometrica della scala; nonché, le cinque dimensioni individuate nella prima versione, anche se in questa sperimentazione a giudizio degli autori, sussiste la possibilità di suddividere la dimensione degli "Elementi Tangibili" in due sottodimensioni. Gli autori consigliano l'applicazione della scala *SERVQUAL* senza apporto di modifiche, in quanto a loro giudizio, potrebbero venir meno le proprietà di consistenza interna e di validità messe a punto nella versione modificata del 1991.

Numerose sono state le critiche al metodo *SERVQUAL* nella valutazione della qualità dei servizi, alcune relative alla pentadimensionalità del modello (Carman, 1990), alla personalizzazione della scala *SERVQUAL*, in contrasto con quanto affermato dagli autori circa l'applicabilità trasversale della scala in tutti i contesti (Carman, 1990); altre riguardanti l'eliminazione della rilevazione delle aspettative (Cronin, Taylor, 1992) o di esprimerle come valore assoluto della distanza da un punto ideale (Teas, 1993); ma anche critiche sulla affidabilità e validità della scala *SERVQUAL* (Brown, Churchill, Peter, 1993), in quanto le misurazioni sulla qualità derivano da un punteggio differenziale tra le percezioni e le attese ( $P_{ij} - E_{ij}$ ).

Differenti metodi alternativi sono stati sviluppati a seguito delle critiche al *SERVQUAL*. Un ulteriore e rilevante apporto ai metodi di misura della qualità di un servizio è fornito da Teas (1993), proponendo un nuovo metodo per la valutazione della qualità percepita denominato "EP" (*Evaluated Performance*) e, un nuovo

indice di qualità standard, “NQ” (*Normed Quality*), basato sullo scarto tra la qualità percepita<sup>40</sup> e la qualità dello standard di eccellenza percepita dal cliente.

Gli stessi autori del SERVQUAL hanno implementato una nuova versione denominata “*mixed-model*” (Parasuraman *et al.*, 1994), ponendosi come obiettivo quello di colmare gli aspetti “deboli” delle precedenti versioni. Nello specifico, la versione *mixed-model* del SERVQUAL considera sia il tipo di attributo<sup>41</sup>, sia lo standard delle attese<sup>42</sup>, nella misurazione della qualità percepita del servizio.

### 2.4.3. Il metodo SERVPERF

Un differente metodo per la misura della qualità di un servizio, denominato *SERVPERF* (*SERVice PERFormance*), viene proposto da Cronin e Taylor nel 1992. Le basi del *SERVPERF* poggiano sulla inadeguatezza del paradigma della disconferma (*disconfirmation model*) nel misurare la qualità di determinati tipi di servizi. Le riflessioni degli autori trovano origine in un modello cognitivo della soddisfazione proposto da Oliver nel 1980. In assenza di pregresse fruizioni di un servizio, Oliver propone di considerare l’atteggiamento del consumatore, al tempo iniziale  $t_1$ , come funzione delle aspettative del consumatore stesso:

$$\text{attitude}(t_1) = f(\text{expectations})$$

di conseguenza, la soddisfazione nei confronti del servizio è definita solo dalle aspettative e dalla loro disconferma

$$\text{satisfaction} = f(\text{expectations}, \text{disconfirmation})$$

---

<sup>40</sup> come definita nel modello “EP”.

<sup>41</sup> Se lo  $j$ -esimo attributo è vettoriale oppure è un punto ideale.

<sup>42</sup> Nei casi in cui lo  $j$ -esimo attributo è un punto ideale, le attese possono essere considerate sia come un punto ideale classico sia come un punto ideale realizzabile.

Nella successiva fruizione del servizio, al tempo  $t_2$ , l'atteggiamento del consumatore si modifica in maniera condizionata sia dal primo atteggiamento [attitude ( $t_1$ )], sia dal livello di soddisfazione

$$\text{attitude}(t_2) = f(\text{attitude}(t_1), \text{satisfaction})$$

Quindi, al tempo  $t_2$ , l'atteggiamento del consumatore è alterato dal livello di soddisfazione ottenuto nella interazione con l'azienda; per cui, successive interazioni con l'azienda erogatrice del servizio, definiscono sempre più il livello di qualità percepita dal consumatore fino a considerare progressivamente l'influenza delle aspettative di importanza trascurabile, rispetto alle percezioni del livello di qualità del consumatore.

Sulla base di queste argomentazioni, Cronin e Taylor (1992) propongono di misurare la qualità di un servizio considerando unicamente la misura delle percezioni. Nel SERVPERF si adotta la stessa scala utilizzata dal SERVQUAL per la misura delle percezioni.

Quindi, nel SERVPERF la misura della qualità di un servizio, è data da:

$$SQ_i = \frac{\sum_{j=1}^{22} P_{ij}}{22}, \quad (3)$$

dove  $SQ_i$  è il punteggio relativo alla qualità del servizio, espresso dall' $i$ -esimo cliente, ottenuto come media delle percezioni del servizio  $P_{ij}$ . La media aritmetica dei valori di ( $SQ_i$ ) per gli  $n$  clienti ( $i=1, 2, \dots, n$ ) esprimerà il livello di qualità del servizio considerato.

Secondo Cronin e Taylor, dopo differenti sperimentazioni del SERVPERF, le limitazioni evidenziate da Carman (1990) sulla pentadimensionalità del modello vengono confermate.

Cronin e Taylor sviluppano anche un SERVPERF pesato, ponendo ai clienti di un servizio le 22 domande predefinite in modo da consentire due rilevazioni: la prima, relativa all'importanza di

ciascuna delle 22 affermazioni rispetto alle intenzioni di acquisto dei consumatori sui servizi proposti dall'azienda erogatrice (*importanza degli aspetti del servizio*); la seconda, misura le percezioni del cliente (*servizio percepito*).

Nel SERVPERF pesato, la misura della qualità di un servizio, è ponderata per l'importanza di ciascun *item* della scala ( $I_j$ )<sup>43</sup>:

$$SQ_i = \frac{\sum_{j=1}^{22} I_j P_{ij}}{22}, \quad (4)$$

dove  $SQ_i$  è il punteggio relativo alla qualità del servizio, espresso dall'  $i$ -esimo cliente, ottenuto come media delle percezioni del servizio  $P_{ij}$  ponderate in base all'importanza di ciascun *item* della scala ( $I_j$ ). La media aritmetica dei valori di ( $SQ_i$ ) per gli  $n$  clienti ( $i=1, 2, \dots, n$ ) esprimerà il livello di qualità del servizio considerato.

Ad oggi il consolidamento di metodi per la valutazione della qualità rappresenta un ambito di ricerca ancora aperto a nuove proposte che costituiscano un tentativo di ampliare e arricchire le prospettive degli strumenti di valutazione.

---

<sup>43</sup> L'importanza di ogni *item* della scala viene espressa con un punteggio da 1 a 7.



### **3. Il caso della differenziata porta a porta a Napoli: risultati della ricerca**

*di Anna Maria Zaccaria, Giancarlo Ragozini, Alfonso Piscitelli*

#### **Premessa**

In questo capitolo si presentano i risultati di un'indagine sul servizio di raccolta differenziata porta a porta dei rifiuti, avviato a Napoli dal 2008<sup>44</sup>. L'obiettivo dell'indagine è stato quello di analizzare il grado di soddisfazione dei cittadini coinvolti nel progetto di raccolta differenziata porta a porta avviata da ASIA S.p.A., in sei zone della città. In particolare, si è indagato in merito al livello di importanza del servizio percepito, alla qualità ed efficienza del servizio, nonché sugli eventuali interventi di miglioramento. L'indagine è stata condotta incrociando l'uso di più strumenti: un questionario strutturato, somministrato ai cittadini del campione; l'osservazione diretta nelle zone oggetto di indagine, accompagnata da conversazioni spontanee con gli abitanti; un diario etnografico; rilevazioni fotografiche. Il risultato è stato una notevole ricchezza di informazioni, dati e suggestioni che hanno consentito di avanzare ampie riflessioni in merito alla ricaduta dell'attivazione del servizio in termini sia di comportamenti di consumo, sia di indirizzi di policy. Le zone interessate dall'indagine sono sei; quattro coincidono con quartieri cittadini e sono: San Giovanni a Teduccio, Ponticelli, Bagnoli, Chiaiano; negli altri due casi si tratta di estesi e popolosi rioni urbani: il Rione Alto (quartiere Arenella) e Colli Aminei (quartiere San Carlo all'Arena). Si tratta di zone collocate in aree diverse della città - alcune centrali, altre periferiche, appartenenti a differenti Municipalità e diverse tra loro per caratteri urbanistici e socio-demografici (*cfr. infra, appendice I*). Da questo punto di vista,

---

<sup>44</sup> L'indagine è stata commissionata al Dipartimento di Sociologia "Gino Germani" dell'Università di Napoli Federico II da WWF Ricerche e Progetti S.r.l., nel 2009.

l'indagine condotta ha consentito di produrre anche una serie di riflessioni sulle dinamiche di cambiamento che hanno interessato la città negli ultimi anni, legate ad eventi di varia natura, politici, economici, naturali, ridisegnando la sua configurazione urbanistica e sociale. Si pensi, per esempio, al terremoto del 1980, che ha sconvolto la struttura urbana e l'assetto abitativo della città; all'avvicendamento di leadership amministrative di stile diverso, portatrici di politiche diverse; alla dismissione delle aree industriali di San Giovanni a Teduccio e Bagnoli ed al conseguente impoverimento del tessuto economico e del mercato del lavoro locale. Ma si pensi anche ai cambiamenti che hanno interessato la capacità di partecipazione dei cittadini (della Porta, Diani 2004; Musella 2008). Su questa componente ha notevolmente inciso la "crisi" dei rifiuti, divenuta strutturale a Napoli. Comitanti cittadini, gruppi di interesse, organizzazioni spontanee hanno popolato il panorama della *civiness* cittadina di fronte all'impianto di discariche e termovalorizzatori, generando decisi fronti di opposizione e ampie quote di popolazione particolarmente "esperte" in materia di ambiente e gestione dei rifiuti urbani (Viale 2008; Bevilacqua 2009; Selvaggio 2009; Martone 2012). Non è da escludere che la sensibilizzazione della popolazione al problema dei rifiuti abbia giocato un ruolo determinante nella buona disposizione dei cittadini ad impegnarsi nella raccolta differenziata porta a porta; nello stesso tempo, è ipotizzabile pensare che abbia maturato negli utenti, come si vedrà nelle pagine che seguono, una capacità critica nei confronti dei servizi pubblici immediatamente traducibile in indirizzi organizzativi e di policy. In ogni caso, i risultati della ricerca che di seguito vengono presentati incrinano il repertorio degli stereotipi negativi con cui di consueto vengono letti la città di Napoli e i suoi cittadini. Inoltre, offrono presupposti validi per la definizione di un rapporto di fiducia, reciprocamente inteso, tra istituzioni e cittadini.

### **3.1 Il servizio di raccolta porta a porta**

Il 2008 rappresenta per il Comune di Napoli un anno di svolta per la raccolta differenziata dei rifiuti porta a porta, che prende il via in città. Il principio che guida la messa in opera del servizio è quello di una copertura graduale ed omogenea del territorio, privilegiando, in prima battuta, le aree già dotate di un'isola ecologica.

Con l'ordinanza del sindaco n°784 del 25 Giugno inizia la sperimentazione del servizio porta a porta nel rione dei Colli Aminei; qualche mese dopo con l'ordinanza n°1125 vengono aggiunte altre zone, comprese in diverse Municipalità cittadine: Ponticelli (Municipalità VI), via Partenope<sup>45</sup> (Municipalità I), Bagnoli (Municipalità X), Rione Alto (Municipalità V) e Chiaiano (Municipalità VIII). Sono 222.000 le attrezzature per la raccolta differenziata consegnate fino al mese di dicembre 2008 e 100.000 gli abitanti coinvolti. Nel 2009 parte un piano di espansione biennale, che interessa il quartiere San Giovanni a Teduccio (Municipalità VI), il Centro Direzionale<sup>46</sup> (Municipalità IV), il rione Scampia (Municipalità VIII)<sup>47</sup>, nonché una ulteriore estensione nelle zone di Bagnoli e Colli Aminei, già raggiunte dal servizio.

Operativamente, con il servizio di raccolta differenziata porta a porta i condomini e le singole abitazioni ricevono in dotazione contenitori di plastica riciclata, distinti in diversi colori, da custodire all'interno delle aree condominiali. Ciò consente l'eliminazione dei cassonetti stradali destinati ai rifiuti

---

<sup>45</sup> Qui il servizio sarà limitato alle utenze commerciali della zona del Borgo Marinaro.

<sup>46</sup> Anche in questa zona della città il servizio sarà limitato ad aree circoscritte.

<sup>47</sup> Di fatto a Scampia la raccolta differenziata porta a porta prenderà il via nel marzo 2011.

indifferenziati e delle campane del multimateriale, con visibili vantaggi in termini di restyling della città. Il ritiro dei materiali differenziati è effettuato da personale ASIA, in base ad un calendario prefissato, affisso nei vari condomini e consegnato ad ogni unità abitativa. E' previsto, per ciascuna utenza, un kit domestico per la separazione dei rifiuti, consegnato periodicamente, e gratuitamente, dagli operatori di Asia: sacchetti biodegradabili per l'organico, sacchetti gialli per il multimateriale, neri per l'indifferenziato, una bio-pattumiera, un opuscolo informativo sul servizio, un piccolo dizionario sui rifiuti. L'azienda ASIA, inoltre, si incarica di lavare i bidoncini della raccolta con periodicità differenti a seconda dei materiali.

Sebbene i costi di raccolta porta a porta siano più alti rispetto al modello stradale<sup>48</sup>, quelli per lo smaltimento diminuiscono notevolmente, poiché si riduce il rifiuto indifferenziato. Ulteriori vantaggi, oltre al miglioramento del decoro urbano, sono legati al risparmio energetico derivante dal riciclo dei materiali differenziati. Di non scarso rilievo è anche l'indotto occupazionale nel segmento di mercato occupato dalle aziende legate al recupero e alla lavorazione del materiale differenziato, la gran parte di queste situate nel territorio campano. I rifiuti differenziati, in base alle diverse frazioni merceologiche, sono inviati ad impianti convenzionati con CONAI (Consorzio Nazionale Recupero Imballaggi), per l'effettivo recupero dei materiali raccolti ed il loro reinserimento nel ciclo produttivo. Soltanto i rifiuti organici sono destinati ad impianti autorizzati, fuori della Regione Campania<sup>49</sup>, ancora non dotata a sufficienza di bacini di compostaggio; in particolare Napoli e la sua provincia ne sono privi. Carta e cartone

---

<sup>48</sup> Cfr. sito del Comune di Napoli ([www.comune.napoli.it](http://www.comune.napoli.it)).

<sup>49</sup> BIO.LAND (Pavia), BIO.GE.CO (Lodi), DI.MIGA (San Nicola, CS), SARA (Modena), TERSAN (Bari).

sono avviati agli impianti convenzionati con COMIECO (Consorzio Nazionale Recupero e Riciclaggio Imballaggi a base cellulosa)<sup>50</sup>, in base alle zone di raccolta. Da lì sono inseriti nel ciclo di lavorazione per la produzione di nuova carta, cartone e cartoncino, presso le cartiere di Napoli e provincia.

Il multimateriale, ossia gli imballaggi di plastica e metallo sono inviati agli impianti autorizzati convenzionati, in provincia di Napoli e Caserta<sup>51</sup>. I materiali selezionati sono trattati negli impianti dei rispettivi consorzi di filiera che li avviano al recupero nelle industrie: COREPLA (Consorzio Nazionale Raccolta, Riciclaggio e Recupero Rifiuti Imballaggi in plastica); CIAL (Consorzio Imballaggi Alluminio); CNA (Consorzio Nazionale Riciclo Imballaggi Acciaio). Il vetro è avviato agli impianti di pretrattamento convenzionati con il consorzio CO.RE.VE (Consorzio Recupero Vetro)<sup>52</sup>, e successivamente alle vetrerie.

La raccolta differenziata porta a porta, a Napoli, copre un totale di 146.000 abitanti<sup>53</sup>, pari a circa il 15% della popolazione partenopea. Nelle zone interessate il 66,09% dei rifiuti non va in discarica ma viene avviato al recupero. Bagnoli è il quartiere più virtuoso della città con il 91,11% di raccolta differenziata: su 3.519 tonnellate di rifiuti prodotti da gennaio a settembre 2010 ben 3.206 non vanno in discarica! Seguono il Centro direzionale con l'84,25% per 2.349 abitanti, Chiaiano con 72,63% per 24.860 abitanti, i Colli Aminei con 68,43% per 21.961 abitanti, Ponticelli

---

<sup>50</sup> ANCA PLASTICA (Napoli), ECOCART (Arzano NA), LANGELLA (Volla NA), TECOECOLOGIA (Quarto NA), Di Gennaro (Napoli).

<sup>51</sup> Di Gennaro (Caivano, Napoli) e S.R.I. (Gricignano, Caserta).

<sup>52</sup> EUROVETRO (Volla, Napoli), AMBIENTE (San Vitaliano, Na)

<sup>53</sup> Colli Aminei circa 22mila abitanti; Bagnoli circa 19mila abitanti; Ponticelli circa 11 mila abitanti; Chiaiano circa 29 mila abitanti; Rione Alto circa 16 mila abitanti; San Giovanni a Teduccio circa 32 mila abitanti; Centro Direzionale 3 mila abitanti; Scampia circa 14 mila abitanti. Cfr. Delibera Comune Napoli n. 739 del 16.6.2011.

con 65,43% per 10.888 abitanti, Rione Alto con il 64,68% per un totale di 16.509 abitanti, San Giovanni a Teduccio con 50,15% di differenziata per 31.876 abitanti<sup>54</sup>.

I dati registrano un trend di crescita costante nella raccolta differenziata tra il 2000 e il 2011. Nel 2000 il servizio era inesistente e la differenziata pari all'1,32% su tutto il territorio cittadino. Dal 2008, anno in cui è stata introdotta la raccolta porta a porta nella città di Napoli al 2011 la percentuale di raccolta differenziata è passata dal 14,45% al 18%, percentuale in cui è determinante il peso delle zone in cui è attivo il servizio di porta a porta<sup>55</sup>.

### **3.2 Il piano dell'indagine**

Nel capitolo precedente abbiamo definito le analisi di *citizen satisfaction* come la misura soggettiva della *performance* di un'amministrazione pubblica (James 2007).

La considerazione che il servizio di raccolta differenziata porta a porta viene fruito quotidianamente dal 15% dei cittadini napoletani ci ha indotto a concettualizzare la loro soddisfazione come cumulativa o globale. Detta considerazione ci ha permesso di adottare come approccio, all'indagine di *citizen satisfaction*, il *performance model* (Van Raaij, 1989; Fornell, Johnson, 1993; Johnson *et al.*, 1996).

Dati gli obiettivi della ricerca e l'elevata numerosità dei fruitori del servizio, si è scelto di adottare un'indagine di tipo campionario, assumendo come popolazione di riferimento le famiglie che al momento della rilevazione risultano "presenti" nelle zone interessate dal servizio di raccolta differenziata porta a porta ed escludendo i

---

<sup>54</sup> Cfr. [www.asianapoli.it](http://www.asianapoli.it)

<sup>55</sup> Id.

membri permanenti delle convivenze istituzionali (ospizi, brefotrofi, istituti religiosi, caserme, ecc.).

Il campionamento adottato è di tipo casuale a grappoli<sup>56</sup> (Cicchitelli, 1992) stratificato per dimensione del condominio. In un primo tempo le utenze domestiche, di ogni zona interessata dall'indagine, sono state stratificate per dimensione del condominio. Gli strati vanno da abitazioni uni e bifamiliari (primo strato) a condomini con più di trenta unità abitative (quinto strato). Successivamente, per ogni zona è stata effettuata una estrazione casuale dei condomini, proporzionale per dimensione degli strati. Quindi, per ogni condominio estratto (grappolo) sono state considerate tutte le famiglie residenti<sup>57</sup>.

Nella tabella 3.1 distinguiamo le famiglie intervistate rispetto alle zone di residenza e lo strato campionario di appartenenza. Va detto che per Colli Aminei e Rione Alto non è stata rispettata la proporzione assegnata di interviste alle famiglie appartenenti al primo strato. Questo problema, trattato attraverso l'assegnazione dei pesi per il riporto all'universo, si è verificato a causa della estrema difficoltà nel reperire le unità campionate e dell'esiguità della popolazione in detti strati.

---

<sup>56</sup> “Si chiama campionamento casuale a grappoli il piano che consiste nell'estrarre senza ripetizione un certo numero di grappoli e nel prendere come unità campionarie tutti gli elementi appartenenti ai grappoli estratti” (Cicchitelli, 1992, p.79).

<sup>57</sup> Per ulteriori dettagli circa la metodologia dell'indagine, il disegno campionario, la rappresentatività del campione, gli errori campionari e i livelli di confidenza ottenuti si rimanda al rapporto tecnico della ricerca “La verifica del grado di soddisfazione dell'utenza dei servizi di raccolta differenziata porta a porta nella città di Napoli”, disponibile su richiesta.

**Tabella 3.1** – Distribuzione degli intervistati per zona di residenza e strato

Zona	Strati del campione					Totale
	Strato 1	Strato 2	Strato 3	Strato 4	Strato 5	
Bagnoli	7	49	93	25	38	<b>212</b>
Chiaiano	63	62	62	8	9	<b>204</b>
Colli Aminei	0	23	21	44	212	<b>300</b>
Ponticelli	4	3	136	7	55	<b>205</b>
Rione alto	0	8	6	21	180	<b>215</b>
San Giovanni	9	30	92	28	45	<b>204</b>
<b>Totale</b>	<b>83</b>	<b>175</b>	<b>410</b>	<b>133</b>	<b>539</b>	<b>1340</b>

• Strato 1: abitazioni uni e bifamiliari; Strato 2: condomini da 3 a 9 famiglie; Strato 3: condomini da 10 a 19 famiglie; Strato 4: condomini da 20 a 29 famiglie; Strato 5: con più di 30 famiglie.

Lo strumento utilizzato per la rilevazione dei dati, è stato un questionario, costruito *ad hoc*, strutturato in tre sezioni. La prima sezione riguarda la gestione domestica della raccolta differenziata; la seconda sezione è tesa a valutare il servizio di raccolta differenziata porta a porta; infine, la terza sezione è composta da *item* tesi a rilevare caratteristiche socioeconomiche e/o demografiche dei rispondenti.

Gli *item* utilizzati per la valutazione del servizio provengono da una personalizzazione della scala SERVQUAL (Carman, 1990) alla luce delle caratteristiche specifiche del servizio di raccolta differenziata porta a porta. La misura della qualità del servizio è stata effettuata utilizzando il metodo SERVPERF (Cronin, Taylor, 1992).

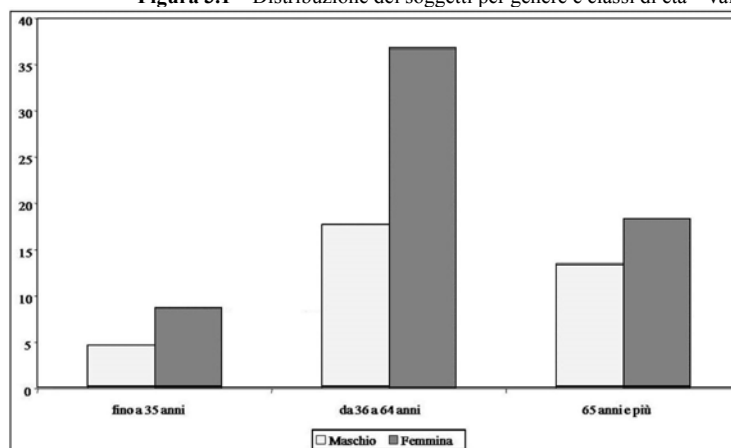
La rilevazione dei dati è stata effettuata somministrando i questionari *face to face*, attraverso l'ausilio di 14 intervistatori esperti, coadiuvati da 4 addetti al monitoraggio dell'attività di raccolta dei dati; la durata della rilevazione è stata di tre mesi, da ottobre 2010 a gennaio 2011.



### 3.3 Le caratteristiche degli intervistati

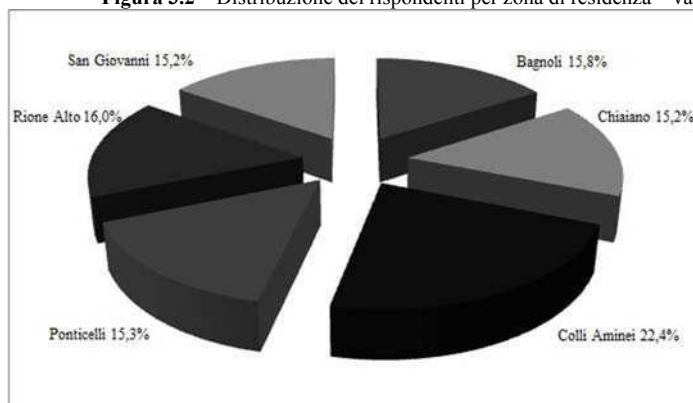
Prima di procedere nella descrizione dei risultati, si riportano i dati riferiti alle principali caratteristiche del campione di riferimento. Il 63,9% dei soggetti intervistati è composto da donne con un'età media di 54 anni, mentre il restante 36,1% da uomini con un'età media di poco superiore ai 56 anni (fig. 3.1).

Figura 3.1 – Distribuzione dei soggetti per genere e classi di età – val. %



La quota maggiore di intervistati, pari al 22,4%, risiede nel rione Colli Aminei; nelle altre cinque zone, le quote degli intervistati sono pressoché equamente distribuite (fig. 3.2).

**Figura 3.2** – Distribuzione dei rispondenti per zona di residenza – val. %



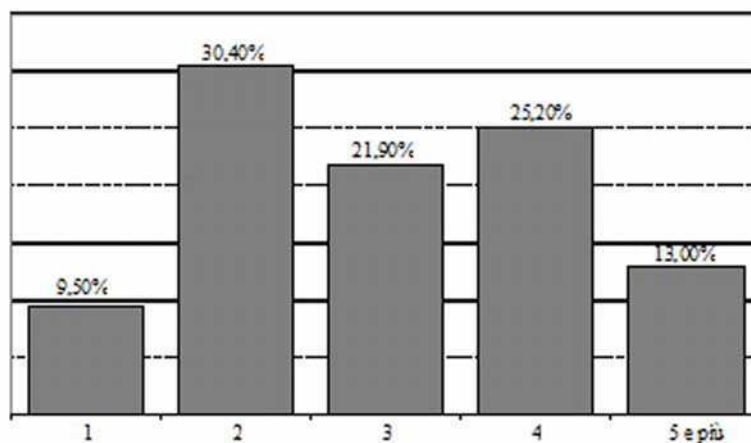
Il 40,6% dei soggetti ha dichiarato di aver conseguito, come titolo di studio, il diploma di istruzione secondaria; il 24,6% la licenza media inferiore; il 18% la laurea. Il restante 16,7% degli intervistati ha dichiarato di possedere la licenza elementare o nessun titolo di studio. Considerando la zona di residenza, si evidenzia che gli intervistati in possesso di laurea sono presenti in misura maggiore nel Rione Alto (35,8%) e ai Colli Aminei (28%); tra gli intervistati residenti a San Giovanni si registra invece una considerevole quota (5,4%) di soggetti che non ha conseguito alcun titolo di studio (tab. 3.2).

**Tabella 3.2** – Distribuzione degli intervistati per zona di residenza e titolo di studio – val. %

Titolo di studio	Zona						Totale
	Bagnoli	Chiaiano	Colli Aminei	Ponticelli	Rione Alto	San Giovanni a T.	
Nessuno	2,8	1,5	0	0,5	0	5,4	1,6
Licenza Elementare	18,4	20,2	2,7	18,5	3,3	34,3	15,2
Licenza media inferiore	29,3	25,1	12,6	34,2	14,9	37,7	24,6
Diploma	34,9	37,4	56,7	40,5	46	20,6	40,6
Laurea	14,6	15,8	28	6,3	35,8	2	18
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Analizzando la composizione dei nuclei familiari emerge che il numero medio di componenti per famiglia è pari a 3 persone. In particolare, risultano maggiormente rappresentati i nuclei con 2 componenti (30,4%), seguiti da quelli con 4 (25,2%) e con 3 componenti (21,9%). Non poche le persone sole – circa il 10% degli intervistati – mentre il restante 13% vede famiglie composte da 5 e più componenti (fig. 3.3).

**Figura 3.3** – Distribuzione dei rispondenti per numerosità del nucleo familiare – val. %



La condizione economica dei nuclei familiari è stata ricostruita a partire dalla principale fonte di reddito del capofamiglia. Il 45,8% degli intervistati indica nella “pensione” la fonte di reddito del capofamiglia, mentre il 44,5% dei casi la indica nel “lavoro”. Irrisorie sono le percentuali di chi dichiara che il capofamiglia, allo stato della rilevazione, percepisce un sussidio o altra fonte di reddito. Il 6,5% degli intervistati, invece, dichiara che il capofamiglia non ha alcuna fonte di reddito (tab. 3.3).

**Tabella 3.3** – Distribuzione degli intervistati per zona di residenza e reddito del capofamiglia – val. %

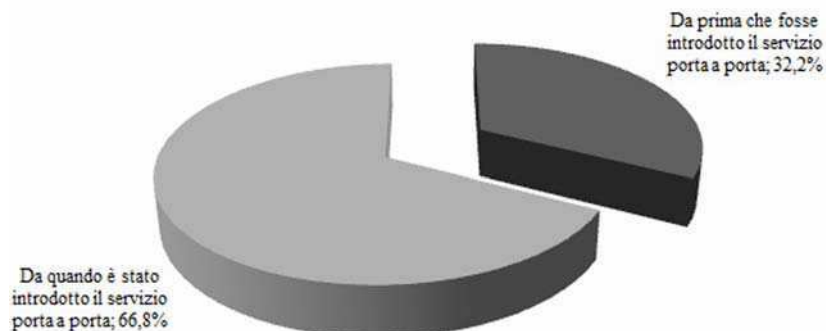
Reddito del capofamiglia	Zona						Totale
	Bagnoli	Chiaiano	Colli Aminei	Ponticelli	Rione Alto	San Giovanni a T.	
Lavoro	45,9	51,7	47,7	40,2	43,7	36,3	44,5
Pensione	43	37,4	49,3	54,9	49,3	39,2	45,8
Sussidio/Assegno sociale	3,4	2,5	0,3	1	1,4	2	1,7
Altro	1,9	1,5	1,7	2	0,5	2	1,6
Nessuna	5,8	6,9	1	2	5,1	20,6	6,5
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Gli intervistati residenti nelle zone di Ponticelli, Colli Aminei e Rione Alto sono caratterizzati dal fatto che la fonte di reddito del capofamiglia è la pensione (rispettivamente 54,9%; 49,3%; 49,3%). Per gli intervistati residenti a Chiaiano la fonte di reddito del capofamiglia è in quota maggiore il lavoro (51,7%). Una quota non trascurabile di chi non ha alcuna fonte di reddito (20,6%) si registra nelle famiglie intervistate a San Giovanni.

### 3.4 La gestione domestica della differenziata

Una specificità della raccolta differenziata porta a porta è il coinvolgimento diretto dell'utente, che diventa parte integrante del servizio. I dati raccolti evidenziano, in generale, il coinvolgimento dell'intero nucleo familiare, con ricadute sull'organizzazione interna dei compiti. Infatti, alla richiesta di indicare da quanto tempo il nucleo familiare si impegna nella differenziata, la maggioranza del campione ha risposto di essersi impegnato per la prima volta con l'avvio del servizio di raccolta porta a porta (fig. 3.4). Il dato non presenta particolari differenze se disaggregato per singola zona, tranne per il Rione Alto in cui la maggioranza delle famiglie (60,7%) effettuava la raccolta differenziata già prima dell'avvio del servizio porta a porta, utilizzando il sistema di raccolta stradale.

Figura 3.4 – Distribuzione dei dati rispetto all'avvio della raccolta differenziata – val. %



Nella maggioranza dei casi (65,4%) il compito di differenziare i rifiuti ricade su un solo componente del nucleo familiare, mentre nel 34,6% dei casi le attività per la raccolta differenziata sono condivise tra più persone nel nucleo. Per quanto riguarda la connotazione di genere di chi si occupa della differenziazione dei rifiuti, le donne rappresentano quasi i due terzi del totale.

Gli appunti etnografici dei rilevatori confermano che l'introduzione del servizio di raccolta porta a porta va generando pratiche quotidiane di condivisione della responsabilità della differenziazione del rifiuto domestico. Lo stralcio di intervista riportato di seguito è molto chiaro:

*“Chi partecipa alla raccolta differenziata non è soltanto la casalinga, ma anche gli altri membri della famiglia, c'è cooperazione e collaborazione, e l'impegno è aumentato da quando è stato introdotto il servizio porta a porta”* (int. Ponticelli).

Inoltre, le dichiarazioni spontanee rilasciate dagli intervistati a margine della compilazione del questionario lasciano intravedere la crescita di una “coscienza” ambientale, che spiana la strada ad una educazione all'ambiente che comincia dentro la famiglia e attraversa le generazioni. Ciò anche a prescindere dalla fiducia più o meno elevata nel servizio:

*“Lo devo fare per i miei figli”* (int. San Giovanni)

*“Signorì, la facciamo perché la dobbiamo fare, per coscienza”* (int. Bagnoli)

*“Io lo faccio per i miei figli, per lasciargli la cultura della differenziata, per il resto..”* (int. Ponticelli)

In sintesi, il servizio di raccolta differenziata porta a porta ha prodotto una serie di novità nella gestione domestica dei rifiuti a cui i cittadini si sono adeguati, in tempi anche piuttosto brevi. La presenza di eventuali difficoltà in questo processo di adattamento costituisce un fattore che può inficiare il giudizio sulla qualità effettiva del servizio. Tuttavia, a dispetto di quanto si potrebbe immaginare, la

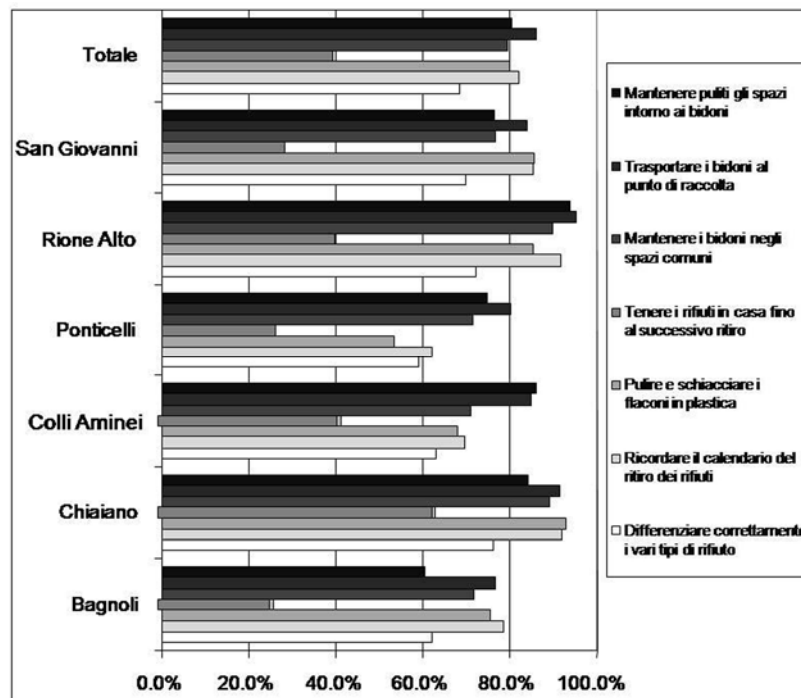
differenziazione dei rifiuti non comporta particolari difficoltà. Ricordare il calendario del conferimento delle vari frazioni di rifiuto, pulire e schiacciare i flaconi in plastica per consentirne la raccolta non presentano particolari problemi per oltre l'80% degli utenti; così come i vari aspetti relativi alla gestione dei bidoni: tenerli negli spazi comuni, trasportarli nei punti di raccolta, mantenere puliti gli spazi comuni; ciò, in particolare, è dovuto anche al fatto che in molti casi l'utenza trova il modo di rispondere in autonomia a queste esigenze. Infatti, come emerge dalle rilevazioni sul campo, ai Colli Aminei, per esempio, in molti condomini il compito di trasportare i bidoni al punto di raccolta e tenere puliti gli spazi comuni intorno ai bidoni viene affidato ai custodi del palazzo o del parco, oppure alle ditte esterne che già si occupano della pulizia degli stabili. Al Rione Alto il compito è affidato al portinaio nella maggior parte dei casi: “ *qua veramente il vero porta a porta lo fa lui, il portiere!*” (int. Rione Alto). Nei piccoli condomini di Bagnoli gli utenti si organizzano così:

*“Il primo che scende a buttare il sacchetto la sera porta il bidone fuori, il primo che scende la mattina rientra il bidone”* (int. Bagnoli).

Discorso a parte merita, invece, il doversi tenere in casa i rifiuti fino al ritiro successivo: questo aspetto non rappresenta un problema solo per una minoranza degli utenti pari al 40% (a Bagnoli e Ponticelli questa percentuale si aggira intorno ad appena un quarto degli utenti). Questo aspetto si lega anche alla minore soddisfazione riscontrata, come vedremo tra breve, circa la frequenza del ritiro. Solo a Chiaiano sembra che ciò non rappresenti un problema (63%). Da ulteriori analisi è emerso che ciò è dovuto alla prevalenza di abitazioni uni e bi familiari in questo quartiere; si tratta cioè di abitazioni indipendenti dotate di uno spazio circostante, all'aperto, in cui è abbastanza agevole conservare i rifiuti fino al successivo

ritiro. Cosa ben diversa è quel che accade in molti mega-condomini dove spesso le superfici dei balconi sono molto ridotte se non del tutto assenti. La struttura delle abitazioni e la connotazione degli spazi emergono dunque come elementi di rilievo nella organizzazione efficace del servizio.

**Figura 3.5** – Livello di difficoltà/facilità incontrate dagli utenti nel portare avanti correttamente la raccolta differenziata e zona di residenza – val. %





**Tabella 3.4** – Livello di difficoltà/facilità incontrate dagli utenti nel portare avanti correttamente la raccolta differenziata e zona di residenza – val. %

	<b>Zone</b>						<b>Totale</b>
	<b>Bagnoli</b>	<b>Chiaiano</b>	<b>Colli Aminei</b>	<b>Ponticelli</b>	<b>Rione Alto</b>	<b>San Giovanni a T.</b>	
<b>Differenziare correttamente i vari tipi di rifiuto</b>	62,1	76,3	63,2	59	72,1	69,8	<b>68,5</b>
<b>Ricordare il calendario del ritiro dei rifiuti</b>	78,6	91,9	69,5	62	91,7	85,4	<b>82,1</b>
<b>Pulire e schiacciare i flaconi in plastica</b>	75,3	92,8	67,8	53,5	85,4	85,7	<b>80</b>
<b>Tenere i rifiuti in casa fino al successivo ritiro</b>	25,7	62,9	41,1	26,2	39,7	28,4	<b>39,4</b>
<b>Mantenere i bidoni negli spazi comuni</b>	71,7	89,1	71	71,5	89,8	76,8	<b>79,4</b>
<b>Trasportare i bidoni al punto di raccolta</b>	76,7	91,4	84,7	80,3	95,1	83,9	<b>86,2</b>
<b>Mantenere puliti gli spazi intorno ai bidoni</b>	60,5	84,3	86,1	74,8	94	76,5	<b>80,4</b>

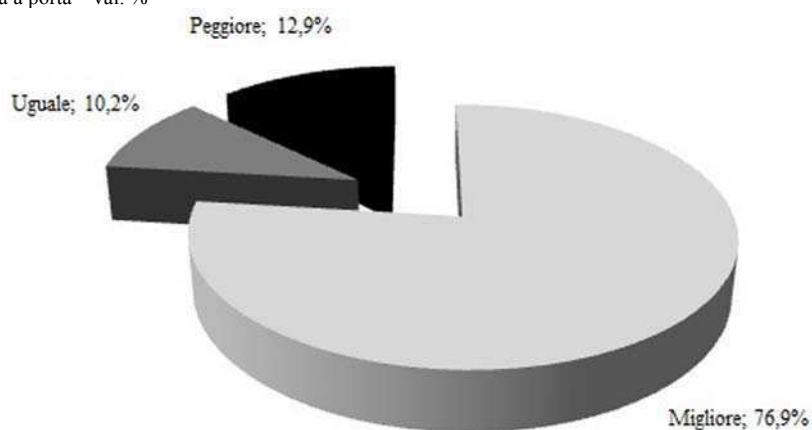
È dunque soprattutto il problema di tenere in casa la frazione umida, in attesa del ritiro, che genera le lamentele più insistenti ma anche le pratiche più svariate, non escluso il cambiamento delle abitudini alimentari:

*“Il pesce o le altre cose che puzzano le cucino solo il giorno che ritirano l’umido” (int. Bagnoli).*

*“Durante la stagione estiva, con il caldo, l’organico fermenta e puzza, per chi ha lo spazio, il giardino o il terrazzo, non è un problema, ma per chi deve tenerli in casa risulta più difficile. Non vi nascondo che alcune volte i residui del pesce li lascio in frigo!” (int. Colli Aminei).*

Per concludere, in linea con i risultati tutto sommato molto positivi registrati in termini di soddisfazione degli utenti, nonostante alcune criticità emerse, non c’è da stupirsi se circa il 77% considera il sistema della raccolta differenziata porta a porta migliore della gestione precedente dei rifiuti e solo un esiguo 12,9% pensa che questo sistema sia peggiore.

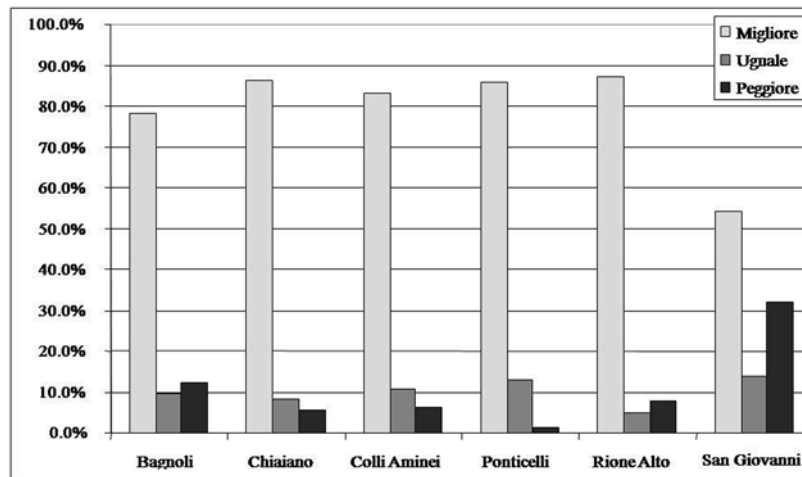
**Figura 3.6** – Distribuzione dei soggetti intervistati per giudizio sul sistema della raccolta differenziata porta a porta – val. %



Se si analizza il dato per zona si nota che tale opinione positiva sul nuovo sistema di raccolta differenziata è largamente condivisa, tanto che le percentuali di pareri sfavorevoli scendono anche intorno al

5%. Fanno eccezione gli utenti di San Giovanni, che per ben il 32% ritengono la raccolta differenziata porta a porta peggiore del metodo precedente. Soltanto una indagine più in profondità – che non è stata possibile in questa fase della ricerca – potrebbe spiegare questo dato.

**Figura 3.7**– Distribuzione dei soggetti intervistati per giudizio sul sistema della raccolta differenziata porta a porta e per zona di residenza – val. %



Sta di fatto che i luoghi in cui il servizio porta a porta è riuscito a raggiungere buoni risultati cominciano a cambiare fisionomia in maniera visibile. Le note etnografiche registrate dai rilevatori (oltre ad una serie di fotografie scattate durante il lavoro di campo) ne danno conto in modo inequivocabile:

*“Percorrendo viale Colli Aminei è chiara la linea di demarcazione tra la zona **porta a porta** e quella **no**: a dividerle una montagna di spazzatura, alimentata anche da chi continua a rifiutarsi di fare la raccolta differenziata nella propria zona di residenza”* (int. Colli Aminei)

Inoltre, riflessione di non scarso rilievo sul piano sociologico, la pratica della differenziata porta a porta sembra deputata a generare nuovi indicatori di stratificazione sociale, fondati sul rapporto della città con l'ambiente:

*“La diffusione della sporcizia sembra riprodurre una sorta di “gerarchia” urbana in cui a confrontarsi non sono centro-pulito versus periferia-sporca, bensì strade (del centro/periferia) pulite versus strade (del centro/periferia) sporche”* (int. Chiaiano).

### **3.5 I fattori che incidono sulla soddisfazione dei cittadini**

Prima di analizzare i livelli di soddisfazione dei cittadini per il servizio di raccolta differenziata porta a porta, è necessario, anche in relazione al modello analitico prescelto, valutare l'importanza dei principali aspetti del servizio di raccolta differenziata. Agli intervistati è stato chiesto di ordinare - in base all'importanza attribuita - i seguenti aspetti/dimensioni del servizio:

- chiarezza e completezza delle informazioni;
- organizzazione ed efficienza del servizio (frequenza, orari, calendario e ritiro dei rifiuti);
- dotazione dei materiali (sacchetti, contenitori);
- cortesia e professionalità degli operatori.

*L'organizzazione e l'efficienza del servizio* (la logistica connessa alla frequenza, agli orari e al calendario del ritiro dei rifiuti) risulta al primo posto in graduatoria, con il 53,6% delle indicazioni. Seguono, in termini di importanza primaria attribuita dai rispondenti, la *chiarezza e completezza delle informazioni* (indicata al primo posto nel 20,5% dei casi), la *dotazione dei materiali* (indicata al primo posto nel 15,8% dei casi) ed infine la *cortesia e professionalità degli operatori* (indicata al primo posto nel 10,6% dei casi).

Scegliendo la mediana come indice di tendenza centrale, è stato possibile effettuare una graduatoria degli aspetti del servizio. Come già evidenziato precedentemente, con le frequenze riferite all'aspetto che gli utenti metterebbero al "primo posto", l'*organizzazione e l'efficienza del servizio* assume valore mediano pari ad 1 (uno); la *dotazione dei materiali* assume valore mediano pari a 2 (due); la chiarezza e la completezza delle informazioni assume valore mediano pari a 3 (tre); infine, la *cortesia e professionalità* degli operatori assume valore mediano pari a 4 (quattro).

La distribuzione delle priorità riscontra alcune lievi differenze a seconda delle zone di residenza; comunque, tutti gli intervistati concordano nel fissare al quarto posto la cortesia e professionalità degli operatori, e al primo posto l'organizzazione ed efficienza del servizio (tab. 3.5).

**Tabella 3.5**– Importanza mediana dei principali aspetti della raccolta differenziata per zona

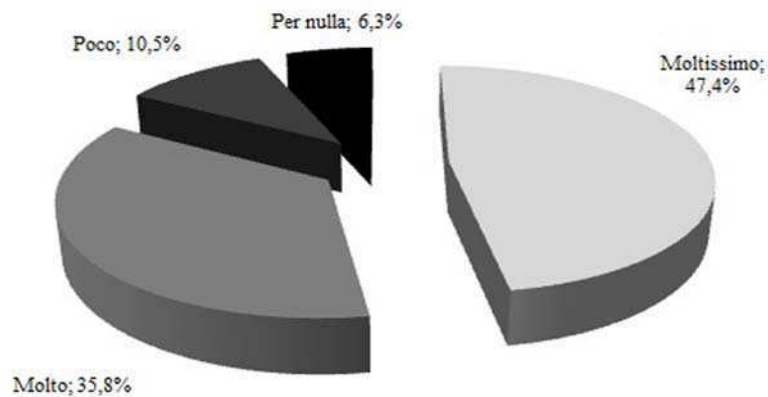
Zone	Aspetti del servizio			
	Chiarezza e completezza delle informazioni	Organizzazione ed efficienza del servizio	Dotazione dei materiali	Cortesia e professionalità degli operatori
Bagnoli	3	1	3	4
Chiaiano	3	1	3	4
Colli Aminei	2	2	3	4
Ponticelli	2	2	3	4
Rione Alto	3	1	3	4
San Giovanni a T.	3	1	2	4
<b>Totale</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4</b>

Un altro interessante fattore posto all'attenzione degli utenti è stato quello relativo alla necessità o meno di *attività di controllo e di eventuali sanzioni* per il mancato rispetto di una corretta differenziazione dei rifiuti. A tal proposito abbiamo chiesto agli

intervistati di indicare - su di una scala a 4 livelli *moltissimo/molto/poco/per nulla* - l'importanza di sanzionare con multe chi non pratica una corretta separazione dei rifiuti. Anche in questo caso le risposte emerse sono abbastanza chiare. La maggioranza dei casi (8 risposte su 10, pari all'83,2% dei casi) sostiene la necessità di sanzionare chi non separa correttamente i rifiuti. Nello specifico, il 47,4% dei casi ritiene *del tutto* importante la sanzione, mentre il 35,8% lo ritiene *molto importante*. Solo il 6,3% ritiene *per nulla* importante applicare multe per sanzionare chi non differenzia correttamente i rifiuti (fig. 3.8).

Il dato non registra particolari differenze a seconda delle zone di residenza, ad eccezione di Ponticelli che in quota maggiore rispetto agli altri quartieri e rioni (26,1%), ritiene poco o per nulla importante applicare multe per sanzionare chi non differenzia correttamente i rifiuti.

**Figura 3.8** – Distribuzione dei dati rispetto all'importanza di sanzionare con multe chi non separa correttamente i rifiuti – val. %



Le note etnografiche restituiscono anche la prospettiva della premialità che, accanto a quella sanzionatoria, potrebbe orientare al meglio il comportamento dell'utente. Tra gli incentivi suggeriti dagli

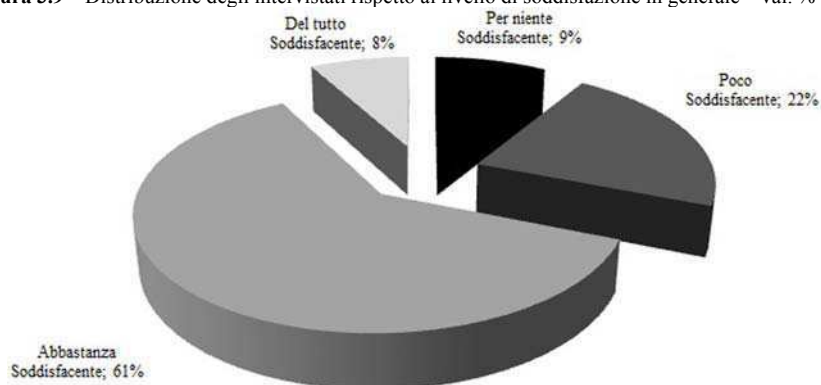
intervistati primeggiano gli sconti sulla tassa per i rifiuti, ma anche bonus per acquisti di vario genere e riconoscimenti simbolici per le utenze virtuose (visibilità nei media locali, riconoscimenti attraverso gli amministratori di condominio, ecc.). La logica premiale impone una congruenza più netta con le aspettative dei destinatari, come emerge da questo stralcio di conversazione spontanea con un utente di Chiaiano:

*“L’anno scorso ci dissero che dovevamo pagare solo due rate di spazzatura proprio perché avevamo la discarica. Quest’anno le rate le dobbiamo pagare tutte... Ma perché, la discarica l’hanno tolta?”* (int. Chiaiano).

### 3.6 La valutazione della soddisfazione del servizio

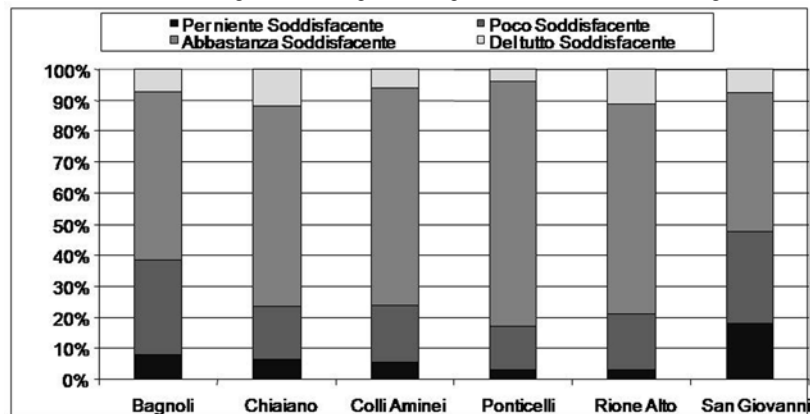
Per quel che concerne la *valutazione della soddisfazione* in senso stretto, ovvero della verifica del gradimento dell’utenza rispetto ai servizi attivati, è stata rilevata la percezione della qualità del servizio. Il giudizio complessivo sul servizio di raccolta differenziata porta a porta (fig. 3.9), in generale vede soddisfatta una larga maggioranza di utenti (69% circa).

Figura 3.9 – Distribuzione degli intervistati rispetto al livello di soddisfazione in generale – val. %



Si evidenziano differenze significative fra le diverse zone (fig. 3.10); in particolare si nota che quattro mostrano livelli di soddisfazione molto elevati (Ponticelli 82.8%; Rione Alto 78.8%; Chiaiano 76.4%; Colli Aminei 76.2%) mentre altre due presentano livelli di soddisfazione più bassi, sebbene ancora positivi (Bagnoli al 61.3% e San Giovanni al 52.3%).

Figura 3.10 – Distribuzione degli intervistati per zona e per livello di soddisfazione in generale – val. %



Per cogliere in modo più dettagliato e puntuale la valutazione del servizio, è stato chiesto agli intervistati di indicare un proprio giudizio/grado di soddisfazione su di una scala a 6 livelli, graduata da *decisamente insoddisfatto* a *decisamente soddisfatto* - in relazione a dodici aspetti del servizio di raccolta differenziata porta a porta:

1. Informazioni su come si differenziano i rifiuti
2. Informazioni sul funzionamento del servizio
3. Materiale informativo ricevuto
4. Orari per il conferimento da parte dei cittadini
5. Calendario e organizzazione dei giorni di ritiro
6. Puntualità del ritiro



7. Frequenza del ritiro
8. Numero dei contenitori dei rifiuti
9. Pulizia dei contenitori dei rifiuti
10. Numero dei sacchetti consegnati
11. Competenza degli operatori della raccolta.
12. Cortesia degli operatori della raccolta.

Al fine di avere una prima visione sintetica si analizza il dato sulla soddisfazione complessiva registrata, sommando le risposte in cui i rispondenti si sono dichiarati in qualche misura soddisfatti del servizio in riferimento a ciascuno degli 12 aspetti sopra elencati.

In via generale – tranne che in relazione alla “pulizia dei contenitori” e alla “frequenza del ritiro” – l’utenza appare soddisfatta del servizio ricevuto, tanto che la quota complessiva di soddisfatti supera di gran lunga la metà del campione intervistato (fig. 3.11).

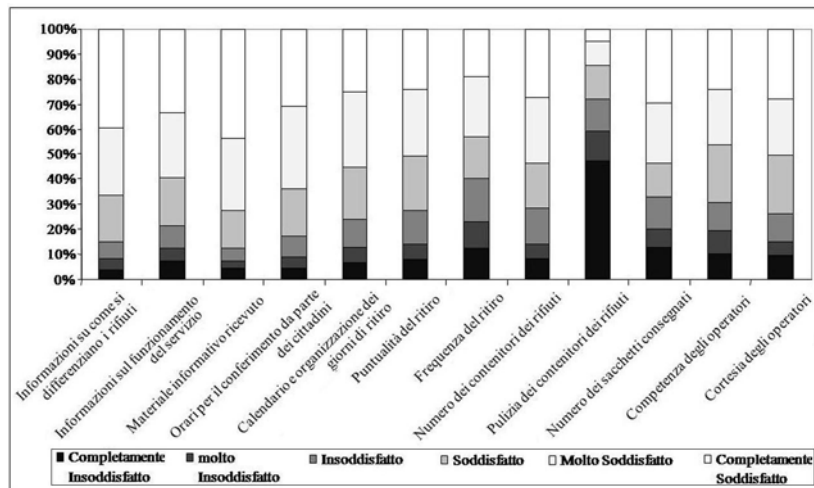
Procedendo con ordine, la soddisfazione più diffusa riguarda tutti gli aspetti relativi alla comunicazione: il materiale informativo ricevuto ha soddisfatto l’87,5% degli intervistati, seguito dalle informazioni su come si differenziano i rifiuti (85% delle indicazioni) e da quelle sul funzionamento del servizio (78.8%). Anche gli aspetti relativi all’organizzazione del porta a porta hanno raccolto giudizi positivi; in particolare, l’82,6% si dichiara soddisfatto dell’organizzazione degli orari di conferimento; il 76% è soddisfatto del calendario dei ritiri e il 73% della puntualità. Elemento più critico rispetto alla organizzazione è la frequenza dei ritiri, che soddisfa comunque circa il 60% degli utenti. Il rimanente 40% vorrebbe una frequenza maggiore<sup>58</sup>. Si registra anche un buon livello di soddisfazione rispetto alla competenza e cortesia degli operatori della raccolta (rispettivamente 69% e 74% circa). Per quel che riguarda gli aspetti

---

<sup>58</sup> Alcuni intervistati fanno anche notare che il calendario dei ritiri dovrebbe essere adeguato alle stagioni: “...perchè con il caldo i rifiuti puzzano di più!”(int. Rione Alto).

tangibili del servizio, il numero di bidoni e di sacchetti appare adeguato dato che rispettivamente il 71,5% e il 67% si dichiarano soddisfatti di questi aspetti. Tuttavia, emerge un dato molto negativo riguardante la pulizia dei bidoni per la raccolta differenziata, che fa registrare appena il 21% di intervistati soddisfatti.

**Figura 3.11** – Distribuzione degli intervistati rispetto al livello di soddisfazione dei differenti aspetti del servizio – val. %



**Tabella 3.6** – Quota complessiva dei soddisfatti per i vari aspetti del servizio e zona di residenza – val. %

Aspetti della raccolta differenziata	Zone						Totale
	Bagnoli	Chiaiano	Colli Aminei	Ponticelli	Rione Alto	San Giovanni	
<b>Info sulla differenziazione dei rifiuti</b>	80,79	87,8	89,94	88,45	91,45	75,72	<b>84,95</b>
<b>Info sul funzionamento del servizio</b>	65,58	80,22	86,3	73,14	90,52	73,49	<b>78,79</b>
<b>Materiale informativo ricevuto</b>	81,1	90,02	88,03	90,52	94,52	82,84	<b>87,49</b>
<b>Orari per il conferimento dei rifiuti</b>	73,01	87,56	85,72	88,29	82,82	78,88	<b>82,64</b>
<b>Calendario e organizzazione dei giorni di ritiro</b>	64,19	86,37	84,15	86,84	80,46	59,99	<b>75,9</b>
<b>Puntualità del ritiro</b>	62,79	76,62	71,58	82,25	77,67	69,81	<b>72,9</b>
<b>Frequenza del ritiro</b>	53,65	70,46	67,87	69,99	62,66	42,38	<b>59,81</b>
<b>Numero dei contenitori dei rifiuti</b>	79,25	71,09	69,09	75,01	88,32	58,65	<b>71,59</b>
<b>Pulizia dei contenitori dei rifiuti</b>	18,21	26,1	42,95	22,57	35,38	21,45	<b>27,99</b>
<b>Numero dei sacchetti consegnati</b>	68,42	75,16	69,33	69,56	81,96	47,63	<b>67,04</b>
<b>Competenza degli operatori</b>	63,12	80,69	41,19	57,92	71,35	74,22	<b>69,02</b>
<b>Cortesìa degli operatori</b>	69,49	83,07	67,71	62,84	65,43	81,81	<b>73,92</b>

Sebbene l'area della comunicazione/informazione registri il livello di gradimento più elevato da parte degli utenti, va detto per inciso che l'approfondimento qualitativo rileva certi margini di perfettibilità.

Particolarmente emblematici di ciò i seguenti stralci di interviste, riprese dai diari di campo degli intervistatori:

*“Mi era sorto il dubbio su come dovevo mettere l’organico nel bidone che mi hanno dato; se con la busta o senza. Ma l’operatore dice una cosa, al call center ne dicono un’altra.. Alla fine, io a chi devo stare a sentire?”* (int. Colli Aminei).

*“Ci sono molte cose che non sai dove buttare. Questo pacco di biscotti, che fuori è forse carta e dentro alluminio dove va? Secondo me ci vorrebbe più impegno da parte di tutti, tipo: sulle confezioni ci potrebbe stare qualche simboletto tipo separami e gettami così e così..”* (int.Colli Aminei).

*“ Il libretto delle informazioni è scritto piccolino, allora una persona più terra, terra.. più anziana.. ”.* (int.Colli Aminei).

Se si guardano i dati disaggregati per singola area, emerge che le utenze di Chiaiano, Colli Aminei, Rione Alto e Ponticelli appaiono complessivamente più soddisfatte; in questi i casi la quota di soddisfatti è generalmente superiore al dato registrato sul totale degli intervistati. Al contrario, gli utenti di San Giovanni si dimostrano più insoddisfatti e critici, seguiti da quelli di Bagnoli. Ciò può trovare una spiegazione anche nel fatto che il servizio, nelle diverse aree della città, è affidato a ditte differenti.

Vi è da dire che emergono differenze significative anche se si considerano i livelli di soddisfazione all’interno degli strati campionari, ovvero della dimensione del condominio, a prescindere dalla zona. Tali differenze emergono non tanto sulla valutazione delle informazioni ricevute o della cortesia degli operatori, ma sugli elementi relativi all’organizzazione del servizio. In particolare, la pulizia dei bidoni è un aspetto che preoccupa di più chi vive in un piccolo condominio (forse perché probabilmente convive a più

stretto contatto con i bidoni), mentre sembra toccare meno chi vive nei grandi o grandissimi condomini. In modo opposto, invece, si comporta la soddisfazione relativa al calendario dei ritiri e alla loro frequenza: gli utenti che vivono nei grandi condomini (molto probabilmente per motivi di spazio) hanno maggiore difficoltà a tenere i rifiuti in casa e quindi risultano meno soddisfatti rispetto a questi due aspetti del servizio. In pratica, come già evidenziato, variabili quali la dimensione e struttura dei condomini, la struttura delle abitazioni, la presenza/assenza di spazi comuni, non andrebbero trascurate ai fini di una organizzazione efficace del servizio. A ciò va aggiunta la misura della capacità di organizzazione e di controllo sociale che gli stessi contesti locali sono in grado di esprimere.

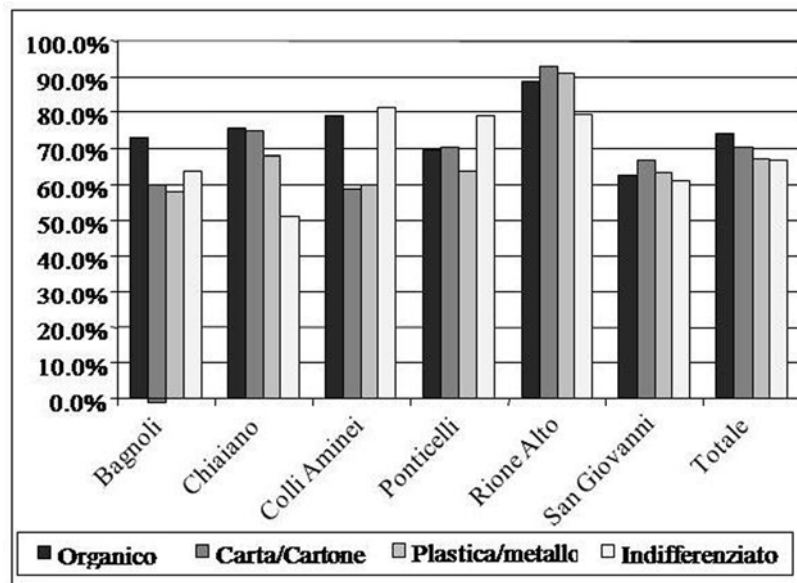
La soddisfazione degli utenti rispetto alla *dotazione materiale*, in particolare rispetto all'adeguatezza del numero di bidoni per la raccolta, è confermata dalle elevate percentuali (intorno al 70%) di quanti dichiarano che la dotazione è adeguata.

Si rilevano due casi particolari: quello relativo agli utenti del Rione Alto che hanno livelli di soddisfazione pari o superiori all'80%, e quello relativo alla dotazione di bidoni per l'indifferenziato a Chiaiano che mostra la quota più bassa pari al 50% (tab.3.7).

**Tabella 3.7** – L'adeguatezza dei contenitori per tipologia di rifiuto – val. %

Contenitori	Zona						Totale
	Bagnoli	Chiaiano	Colli Aminei	Ponticelli	Rione Alto	San Giovanni a T.	
<b>Organico</b>	72,7	75,6	78,9	69,6	88,7	62,7	<b>74,1</b>
<b>Carta/Cartone</b>	61	74,8	58,9	70,3	92,9	66,8	<b>70,6</b>
<b>Plastica/metallo</b>	57,8	67,9	59,9	63,7	91,2	63,5	<b>67,5</b>
<b>Indifferenziato</b>	64	51,1	81,2	79,2	79,3	61,1	<b>67,1</b>

**Figura 3.12** – Distribuzione delle percentuali relative all'adeguatezza dei contenitori per tipologia di rifiuto



Al fine di valutare la soddisfazione dell'utenza in relazione all'importanza attribuita alle varie dimensioni del servizio, è stata effettuata un'analisi fattoriale<sup>59</sup> sui dodici item che misurano la soddisfazione. I primi quattro fattori spiegano circa il 70% della variabilità totale e riproducono esattamente le dimensioni latenti ipotizzate.

<sup>59</sup> È stata eseguita un'analisi fattoriale esplorativa con il metodo delle componenti principali con numero di fattori prefissato (pari a 4) seguito da una rotazione di tipo Varimax.

**Tabella 3.8** – I pesi fattoriali delle dimensioni del servizio

	<b>Pesi fattoriali</b>			
	1	2	3	4
<b>Informazioni su come si differenziano i rifiuti</b>	0.141	<b>0.861</b>	0.133	0.044
<b>Informazioni sul funzionamento del servizio</b>	0.182	<b>0.803</b>	0.109	0.077
<b>Materiale informativo ricevuto</b>	0.120	<b>0.779</b>	0.134	0.174
<b>Orari per il conferimento da parte dei cittadini</b>	<b>0.676</b>	0.180	0.183	0.090
<b>Calendario e organizzazione dei giorni di ritiro</b>	<b>0.833</b>	0.176	0.048	0.128
<b>Puntualità del ritiro</b>	<b>0.639</b>	0.194	0.396	0.109
<b>Frequenza del ritiro</b>	<b>0.769</b>	0.031	0.254	0.133
<b>Numero dei contenitori dei rifiuti</b>	0.216	0.132	-0.046	<b>0.732</b>
<b>Pulizia dei contenitori dei rifiuti</b>	-0.033	0.007	0.280	<b>0.760</b>
<b>Numero dei sacchetti consegnati</b>	0.382	0.242	-0.126	<b>0.511</b>
<b>Competenza degli operatori della raccolta</b>	0.265	0.173	<b>0.890</b>	0.069
<b>Cortesia degli operatori della raccolta</b>	0.247	0.175	<b>0.869</b>	0.050

Come si evince dalla tabella dei pesi fattoriali ruotati, infatti, sul primo fattore (quello più importante) saturano gli item relativi all'efficienza e all'organizzazione del servizio (dal quarto all'ottavo). Sul secondo fattore, invece, saturano i primi tre item relativi alla campagna informativa che ha preceduto e accompagnato la raccolta differenziata, identificando quindi la dimensione latente dell'informazione e comunicazione.

Sul terzo fattore, invece, ci sono gli item relativi alla cortesia e professionalità degli operatori, mentre sull'ultimo fattore si ritrovano gli item relativi all'adeguatezza del numero di bidoni e sacchetti forniti e la pulizia dei contenitori dei rifiuti, a costituire una dimensione di adeguatezza materiale del servizio (corrispondente alla dimensione del SERVQUAL relativa agli aspetti tangibili).

La struttura fattoriale individuata conferma l'articolazione dello strumento di misurazione in quattro dimensioni latenti e consente, coerentemente, di calcolare i punteggi di soddisfazione per ciascuna dimensione e il punteggio di soddisfazione totale pesando le dimensioni in base all'importanza relativa rilevata.

Per ciascuna dimensione, il punteggio atteso nel caso di indecisione, ovvero nel caso la quota di soddisfatti eguagliasse quella degli insoddisfatti, è pari a 3.5. I punteggi osservati per le quattro dimensioni come si vede dalla tab. 3.9 sono tutti superiori a tale valore medio, tranne nel caso della soddisfazione legata agli aspetti tangibili, punteggio pari a 3.68. Decisamente positivo il risultato di soddisfazione raggiunto per la campagna informativa che fa registrare il punteggio più alto (4.71). Positiva comunque la valutazione sia per l'organizzazione e l'efficienza del servizio (4.27) che per gli operatori (4,11). Il punteggio di soddisfazione totale, ottenuto come media ponderata dei precedenti punteggi, ponderando rispetto all'importanza attribuita alle quattro dimensioni dagli intervistati, è pari a 4,2 e indica un giudizio abbastanza positivo rispetto al servizio. Tale dato è congruente con i risultati circa la soddisfazione globale rilevata direttamente e riportata nella figura 3.9.



Tabella 3.9 – Punteggi calcolati secondo il modello ServPerf

Chiarezza e completezza delle informazioni	Organizzazione ed efficienza del servizio	Dotazione dei materiali	Cortesia e professionalità degli operatori	Soddisfazione globale
4,71	4,27	3,68	4,11	4,20

### 3.7 La misurazione del grado di fiducia dei cittadini

Il grado di fiducia che gli utenti ripongono in chi raccoglie, organizza o gestisce i rifiuti differenziati rappresenta un fattore di non poco conto ai fini dell'organizzazione del servizio. Abbiamo chiesto agli intervistati di indicare il proprio grado di fiducia - lungo una scala a 6 livelli - in riferimento a tre figure chiave nell'organizzazione della raccolta differenziata:

- gli operatori del servizio
- l'azienda che gestisce la raccolta (ASIA Napoli)
- le aziende che riciclano i materiali.

In generale, i risultati emersi sembrano tutt'altro che positivi: nei confronti di tutti e tre gli attori, la maggioranza degli intervistati si dichiara sfiduciata, con intensità differenti a seconda del caso.

Isoliamo il dato relativo agli operatori del servizio (tab. 3.10). Quasi la metà dei rispondenti (48,6%) dichiara di non aver fiducia in essi. Se si considerano solo gli utenti che non hanno alcuna fiducia negli operatori il dato scende al 19,6%. Da notare, tuttavia, la consistenza non trascurabile di coloro che ripongono *molta* o *completa* fiducia negli operatori del servizio, che comunque rappresenta il 26,5% degli utenti.

Questa sacca di sfiducia sembra distribuirsi in maniera leggermente differente a seconda delle zone di residenza. A Ponticelli (60,9%), Chiaiano (56,5%) e San Giovanni (55,8%) la maggioranza degli utenti esprime fiducia nei confronti degli operatori; in particolare a

Chiaiano il 23,9% dichiara una completa fiducia in chi raccoglie e trasporta i rifiuti. Al contrario, a Bagnoli (25%) e ai Colli Aminei (24,4%) gli utenti esprimono i valori più alti di completa sfiducia in chi raccoglie e trasporta i rifiuti.

**Tabella 3.10** – Distribuzione degli utenti per zona di residenza e livello di fiducia posto negli operatori del servizio – val. %

Livelli di fiducia	Zona						Totale
	Bagnoli	Chiaiano	Colli Aminei	Ponticelli	Rione Alto	San Giovanni a T.	
<b>Completamente Sfiduciato</b>	25	17	24,4	8,8	20,3	19	19,6
<b>Molto Sfiduciato</b>	8,4	7,3	9,8	8,3	12,3	10,1	9,4
<b>Sfiduciato</b>	20,8	19,1	22,2	21,9	22,6	15,1	19,6
<b>Fiducioso</b>	24,3	21,4	26,4	32,6	22,6	25,7	24,8
<b>Molto Fiducioso</b>	12,5	11,2	11,3	18,1	14,8	17,1	13,9
<b>Completamente Fiducioso</b>	9	23,9	5,9	10,2	7,4	13	12,6
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Situazione ancora più difficile si registra per quanto concerne la fiducia riposta in chi organizza e gestisce la raccolta differenziata, vale a dire *ASIA Napoli* (tab. 3.11). In questo caso, infatti, il 70,7% degli utenti dichiara di non aver fiducia nell'azienda; se si considerano solo gli utenti che sono *completamente sfiduciati*, il dato si attesta al 35,6%. Coloro che ripongono una *completa fiducia* in chi organizza e gestisce la raccolta differenziata sono il 4,2% degli utenti.

**Tabella 3.11** – Distribuzione degli utenti per zone di residenza e livello di fiducia posto in chi organizza e gestisce la raccolta differenziata – val. %

Livelli di fiducia	Zone						Totale
	Bagnoli	Chiaiano	Colli Aminei	Ponticelli	Rione Alto	San Giovanni	
<b>Completamente Sfiduciato</b>	39,1	39,8	33,2	24,6	39,4	33	35,6
<b>Molto Sfiduciato</b>	13,1	13,8	22,2	14,7	19,1	13,1	15,9
<b>Sfiduciato</b>	19,6	15,6	17,5	30,4	20,4	19,1	19,2
<b>Fiducioso</b>	17,8	17,9	19,4	16,6	14,3	17,5	17,4
<b>Molto Fiducioso</b>	6,2	5,9	5,2	10,7	5,3	12,2	7,7
<b>Completamente Fiducioso</b>	4,2	7	2,6	3	1,3	5	4,2
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

La disaggregazione per zona di residenza non mostra rilevanti differenze. Da sottolineare il caso di Rione Alto, in cui ben il 78,9% degli utenti dichiara di non aver fiducia in chi organizza e gestisce la raccolta differenziata.

Venendo alle aziende che riciclano i materiali, la valutazione in termini di affidabilità percepita non è molto differente dalle precedenti valutazioni (tab. 3.12). Il 65% degli utenti dichiara di non aver fiducia in queste aziende; se si considerano solo gli utenti che sono completamente sfiduciati il dato si posiziona al 32%. Coloro che ripongono una completa fiducia nelle aziende che riciclano i materiali sono il 7,2% degli utenti. La disaggregazione per zona non mostra rilevanti differenze. Da sottolineare il caso di Bagnoli, in cui il 40,1% degli utenti dichiara una completa sfiducia nelle aziende che riciclano i materiali; di contro, a Chiaiano il 14,9% degli utenti esprime una fiducia completa.

**Tabella 3.12** – Distribuzione degli utenti per zone di residenza e livello di fiducia posto nelle aziende che riciclano i materiali – val. %

Livelli di fiducia	Zone						Totale
	Bagnoli	Chiaiano	Colli Aminei	Ponticelli	Rione Alto	San	
<b>Completamente Sfiduciato</b>	40,1	35,1	29,9	26,7	34,8	27,5	32
<b>Molto Sfiduciato</b>	12,1	9,6	17,1	20,2	15,4	12,9	14
<b>Sfiduciato</b>	17,8	15,6	19,5	19	22	19,8	19
<b>Fiducioso</b>	13,9	16,2	23,4	20,4	13,8	24,1	19,3
<b>Molto Fiducioso</b>	10,6	8,5	6,9	10,7	10,2	7,1	8,6
<b>Completamente Fiducioso</b>	5,4	14,9	3,3	3	3,8	8,5	7,2
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

L'analisi qualitativa aggiunge qualche informazione in più. Le conversazioni spontanee con gli utenti, infatti, rivelano senza equivoci che il grado di sfiducia è strettamente legato a quello di *prossimità* con gli attori: una scarsa informazione sulle aziende che riciclano, la mancanza di un contatto diretto con gli operatori, magari anche quotidiano e sistematico, emergono come le componenti principali di questa distanza che penalizza la fiducia:

*“Le aziende che riciclano i materiali? Ma perché: esistono? Io non le conosco!”* (int. Bagnoli)

*“Non c'è alcun contatto con gli operatori. Chi li conosce!?”* (int. Ponticelli)

Per concludere, il tema della fiducia è delicato assai: ha svariate facce, svariate componenti, molteplici risvolti e implicazioni. Rimandando al capitolo successivo la complessa trattazione di questo

tema, i risultati dell'indagine di *citizen satisfaction* appena presentati ci impongono però di evidenziarne subito una delle componenti che sembra emergere con più forza in tutta la sua valenza ai fini dell'implementazione di una policy ambientale: la *reciprocità*. La “crisi” dei rifiuti che ha ingoiato a lungo la città di Napoli ha raso al suolo la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni. Queste, a loro volta, hanno continuato a nascondersi dietro il paravento della sfiducia nei confronti dei cittadini, strutturata su radicati pregiudizi di “incapacità civica”. La questione rifiuti, e l'esperienza positiva della raccolta differenziata porta a porta, rompono questo circolo vizioso, aprendolo a prospettive concrete di governance del territorio.

## 4. Citizen satisfaction, fiducia e partecipazione

di Mariavittoria Cicellin e Vittorio Martone<sup>60</sup>

### Premessa

Come in un regime di concorrenza e di mercato la *customer satisfaction* ha senso in un quadro di costante ricerca di competitività, così nel settore pubblico l'orientamento alla qualità del servizio è alla base della relazione tra cittadino e amministrazione. Nel settore pubblico esiste, infatti, la necessità di rispondere in modo appropriato ai bisogni individuali e collettivi; tale appropriatezza può essere considerata un «dovere» per l'amministrazione e un «diritto» per il cittadino/utente. Per di più, il cliente di un'azienda di servizi pubblici può essere considerato un vero e proprio «azionista» dell'amministrazione, base della sua legittimazione (Tanese *et al.*, 2003).

Se nel campo privato rilevare la soddisfazione ha lo scopo di fidelizzare il cliente, nel pubblico adottare strumenti di *citizen satisfaction* non risponde esclusivamente a un problema di fedeltà della clientela, ma ad un altro, altrettanto importante, che è quello della fiducia che l'amministrazione pubblica deve acquisire dal cittadino. La fiducia nelle istituzioni è considerabile il collante – a livello individuale – delle moderne società democratiche. “Fin da Tocqueville per arrivare a Blau, Putnam e Coleman – la fiducia rappresenta una importante risorsa sociale che facilita la cooperazione e il coordinamento delle interazioni, riducendo la necessità di controllare il comportamento altrui e di conseguenza anche i costi di negoziazione” (Sciolla 2008, p. 516). In altre parole,

---

<sup>60</sup> Questo capitolo è il risultato di riflessioni comuni. Tuttavia, la stesura dei paragrafi 4.1, 4.2 e 4.3 è da attribuire a Mariavittoria Cicellin; la stesura dei paragrafi 4.4, 4.5 e 4.6 va attribuita a Vittorio Martone.

la stessa legittimazione dell'autorità politica può dirsi basata su una struttura di fiducia.

In questi termini è ragionevole introdurre la *citizen satisfaction* in un'ottica che va ben al di là della funzione pubblica del miglioramento costante dell'offerta di servizi e della soddisfazione del cittadino. Tale strumento si colloca piuttosto nel più ampio dibattito inerente la fiducia nelle istituzioni – con particolare attenzione ai governi locali – e la sua variante “civica” o “di capitale sociale”, nel senso di legami sociali e comportamenti collettivi che si riflettono positivamente su partecipazione, sostegno e coinvolgimento nella vita pubblica.

L'obiettivo di questo capitolo consiste quindi nell'indagare in che modo la *citizen satisfaction* è in grado di impattare sul processo di costruzione e/o distruzione della fiducia tra cittadini e istituzioni.

Alla luce di queste considerazioni, il capitolo approfondisce un tema molto complesso. Nella prima parte sono analizzati i meccanismi, soggettivi e oggettivi, che si intrecciano nelle dinamiche di costruzione della fiducia. In particolare si analizza il delicato processo di costruzione, distruzione e ricostruzione della fiducia interpersonale e organizzativa. Nella seconda parte del capitolo ci si sofferma, invece, sull'analisi del concetto di fiducia istituzionale e di come la *citizen satisfaction* è in grado di ridefinire il rapporto tra governi locali e cittadini/utenti.

#### **4.1 Il concetto di fiducia**

La fiducia è un elemento fondamentale in ogni esperienza umana e può essere definita come l'aspettativa di un individuo nei confronti del comportamento che adotterà un altro individuo. È evidente che, al fine di generare fiducia, tale comportamento dovrà essere coerente e in linea con le aspettative o con quanto è stato promesso dalla controparte (Luhmann, 1979; Rotter, 1980; Dasgupta, 1988; Jones,

2002). Inoltre, l'aspettativa crea un legame di interdipendenza forte tra "fiduciante" e "fiduciario", pur restando indipendente dalla capacità di controllare e monitorare la controparte (Rempel *et al.*, 1985; Gambetta, 1988; Mayer *et al.*, 1995; Castaldo, 2002b). La letteratura in materia riconosce nel concetto di fiducia almeno tre componenti che interagiscono tra loro: una componente emotiva (il senso di sicurezza), una componente cognitiva (il profondo convincimento) e una legata alle aspettative e alla vulnerabilità delle parti coinvolte (conformità alle proprie attese).

L'importanza della fiducia nelle scienze sociali è legata al concetto di razionalità limitata ed è influenzata dalla *shadow of the future* (incertezza del futuro) (March e Simon, 1958; Axelrod, 1984). Questa incertezza, ovvero l'impossibilità di avere una prospettiva razionale sull'evolversi di una relazione di lungo periodo, di una negoziazione, di un processo decisionale o semplicemente di un'azione o comportamento altrui, contribuisce a declinare l'esistenza o meno della fiducia. Per questo motivo gli studiosi, in maniera abbastanza concorde, tendono a sottolineare che la fiducia è sia un tratto della personalità individuale, sia, in maniera più ampia ed estensiva, un fenomeno sociale che come tale indirizza e condiziona l'andamento delle organizzazioni, delle aziende e delle relazioni industriali (Blau, 1964; Dirks e Ferrin, 2002).

La fiducia si basa su un processo decisionale razionale (*rationality based*), volto a stimare la probabilità che la controparte si comporti e agisca nella maniera attesa (Coleman, 1990; Hardin, 1993; Kramer e Tyler, 1996).

Diversi autori (McKnight e Chervany, 1995, 2000; Rousseau *et al.*, 1998; Castaldo, 2002a) hanno riconosciuto come il tema della fiducia sia presente in studi afferenti a discipline anche distanti tra loro, quali l'economia, la psicologia e la sociologia. Worchel, già nel 1979, presentò una proposta di aggregazione dei vari contributi e delle varie definizioni di fiducia provenienti dalle diverse scuole di



pensiero e dai diversi approcci. Egli definisce tre principali filoni di pensiero (si veda anche Kramer e Tyler, 1996).

Il primo attiene al punto di vista dei teorici della personalità, che definiscono la fiducia attraverso lo studio della personalità e delle differenze individuali. Essi concepiscono la fiducia come un'aspettativa, una credenza più o meno radicata nella personalità di ciascuno di noi: fattori sociali e di contesto contribuiscono ad influenzarla.

Il secondo punto di vista appartiene a sociologi ed economisti, che definiscono la fiducia come un elemento istituzionale di sfondo. In tal caso si parla sia di fiducia come fenomeno che si manifesta all'interno e tra le organizzazioni, sia come fiducia individuale riposta nelle istituzioni.

Infine, il punto di vista degli psicologi sociali, che si focalizzano sulla fiducia come elemento alla base di tutte le relazioni interpersonali. L'oggetto della relazione, ovvero le transazioni, sono in grado di creare o distruggere la fiducia a livello interpersonale. Il livello di rischio e i fattori contestuali contribuiscono ad accrescere o inibire lo sviluppo e il mantenimento della fiducia.

Un altro elemento importante che ruota intorno al concetto di fiducia è il fatto che essa può declinarsi secondo più livelli di analisi (Rousseau *et al.*, 1998; Kramer e Tyler, 1996; Janowicz e Noorderhaven, 2006), anche se si tratta di un concetto ancora poco dibattuto in letteratura. Ad esempio, alcuni filoni di studio sono restii a riconoscere l'importanza del ruolo della fiducia a livello istituzionale e organizzativo (livello macro) e alcuni studi, che invece si sono concentrati sulla fiducia come tratto della personalità a livello interpersonale (micro), non si sono interessati di comprendere se ed in che modo la dimensione cognitiva possa influenzare le dinamiche della fiducia a livello istituzionale e organizzativo (per esempio: Shapiro, 1987; Zucker, 1986; Lane e Bachmann, 1998; Gillespie e Dietz, 2009). Ciò rende complessa la comprensione del processo di

costruzione della fiducia all'interno delle organizzazioni, tra organizzazioni e tra queste e singoli individui (i cittadini nel caso delle istituzioni). Osservata come una "realtà sociale multidimensionale", la fiducia può far da ponte tra il livello micro<sup>61</sup> e il livello macro (Lewis e Weigert, 1985), attraverso quello meso (tra gruppi di individui).

L'analisi del livello micro (fiducia tra singoli individui o tra singole organizzazioni) è importante per comprendere in che modo si forma la fiducia, quali sono le basi di partenza e su quali può continuare a svilupparsi (Lewicki e Bunker, 1996), al fine anche di comprendere perché e in che modo gli individui aumentano o riducono il loro livello di fiducia. Inoltre, permette di analizzare il percorso che porta certe organizzazioni pubbliche e private a sperimentare all'improvviso una sensibile riduzione della propria affidabilità, non solo agli occhi dei propri dipendenti, ma anche agli occhi delle altre organizzazioni e di cittadini o altri interlocutori. Da questo punto di vista, l'analisi del processo di costruzione (ed eventualmente di distruzione) della fiducia individuale nei confronti delle organizzazioni assume un ruolo cruciale. Barney e Hansen (1994) sostengono che una organizzazione viene ritenuta affidabile se riesce a costruire un'immagine di sé basata sulla fiducia e con una cultura aziendale improntata sulla costruzione di rapporti solidi, duraturi con gli stakeholder. Da questo punto di vista, la fiducia verrà istituzionalizzata nei processi decisionali e perpetuata attraverso meccanismi di controllo volti a ricompensare comportamenti, in linea con la cultura di fondo dell'azienda.

---

<sup>61</sup> Il livello micro corrisponde alla fiducia interpersonale tra individui si basa sui rapporti di familiarità e vicinanza, che si sono consolidati nel tempo o che derivano dall'appartenenza ad uno stesso gruppo sociale. (Lane e Bachmann, 1998).

## 4.2 La fiducia come concetto multidimensionale

La fiducia è considerata e trattata in letteratura come un concetto multidimensionale (Mayer *et al.*, 1995; Hosmer, 1995; Kramer e Tyler 1996; Lane e Bachmann, 1998; Rousseau *et al.*, 1998). Numerosi studi nel corso degli anni si sono sforzati di raggruppare e classificare le varie dimensioni della fiducia allo scopo di fornire una visione il più possibile univoca e omogenea (e.g. Gambetta, 1990; Marsh, 1995; McKnight *et al.*, 1996; Dikken, 2000; McKnight e Chervany, 2000).

In particolare, in questa sede si è scelto di focalizzare l'attenzione sullo studio di McKnight e Chervany (2000), che delineano un modello multidimensionale della fiducia costituito da sette dimensioni differenti e relazionate tra loro (Figura 4.1).<sup>62</sup>

Gli autori descrivono inizialmente tre dimensioni fondamentali:

1. l'intenzione di fidarsi (*trusting intention*),
2. il comportamento basato sulla fiducia (*trusting behavior*),
3. le credenze legate alla fiducia (*trusting beliefs*).

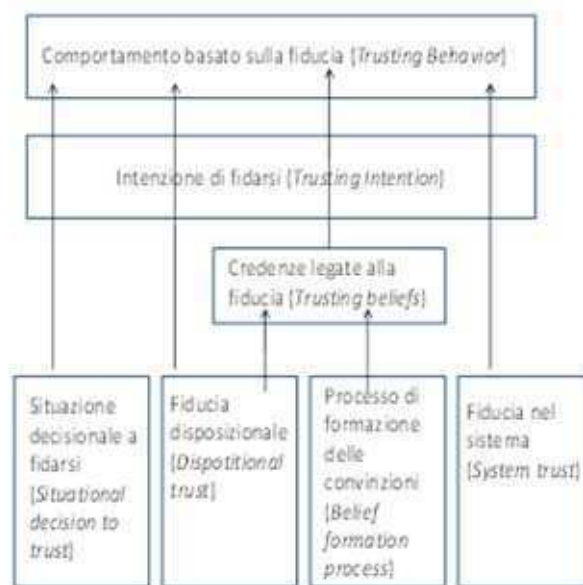
Queste dimensioni, come indicato anche da altri studi (Creeds *et al.*, 1994; Cural e Judge, 1995; Zaheer *et al.*, 1998), includono e fanno riferimento alle componenti cognitive ed affettive di ciascun individuo.

1. L'*intenzione di fidarsi* è una dimensione che indica quanto un soggetto sia disposto a dipendere da un'altro in una specifica situazione. Siamo sul piano delle relazioni interpersonali, laddove un soggetto decide di fidarsi di un'altro sulla base di un sentimento di sicurezza ma senza escludere possibili conseguenze ed esiti negativi. La volontà di dipendere da un'altra persona è sempre subordinata allo specifico contesto e alle specifiche relazioni che vi si instaurano.

---

<sup>62</sup> Secondo McKnight e Chervany (2000), le sette dimensioni descritte nella figura 4.1 raggruppano il maggior numero di significati che la letteratura ha attribuito al termine fiducia.

Figura 4.1: Le sette dimensioni della fiducia



Fonte: Adattamento da McKnight e Chervany (2000)

2. Anche il *comportamento basato sulla fiducia*, come l'intenzione a fidarsi, corrisponde alla volontà di dipendere. In questo caso, il comportamento basato sulla fiducia è la misura di quanto una persona volontariamente dipenda da un'altra in una specifica situazione, con un sentimento di sicurezza, senza con questo escludere possibili conseguenze ed esiti negativi (McKnight e Chervany, 2000). La differenza sta nel fatto che, mentre nell'intenzione a dipendere ci si trova di fronte ad una intenzionalità,

che può essere più o meno manifesta, in questo caso la dipendenza da un'altra persona indica un comportamento palese, una volontà ben radicata nel soggetto.

3. Le *credenze legate alla fiducia* si basano sulle convinzioni che la persona stessa nutre riguardo ad un'altra persona (Bromiley e Cummings, 1995). Queste credenze possono essere influenzate dai tratti personali, dalle intenzioni e dai tratti caratteriali altrui, ma anche da una sicurezza personale riposta nei propri valori e nelle proprie credenze. La componente sentimentale ed emotiva gioca un ruolo importante nella formazione delle credenze e quindi nel ritenere l'altro affidabile e meritevole di fiducia. Si tratta di una dimensione fortemente dipendente dalla persona con cui ci si relaziona e dalla circostanza specifica. Le credenze legate alla fiducia rappresentano la più importante determinante dell'intenzione di fidarsi; quest'ultima promuove il comportamento basato sulla fiducia.

A queste prime tre dimensioni si aggiungono: la decisione situazionale a fidarsi (*situational decision to trust*), la fiducia disposizionale (*dispositional trust*), il processo di formazione della fiducia (*belief formation process*) e la fiducia nel sistema (*system trust*).

4. La *decisione situazionale a fidarsi* indica come ciascuno sia disposto comunque a fidarsi quando si presentano specifiche situazioni. Questo aspetto della fiducia non tiene conto della controparte coinvolta, né vengono tenute in considerazione le credenze sulla controparte stessa, in quanto si pensa che i benefici che deriveranno dal fidarsi supereranno in ogni caso i possibili esiti negativi. A differenza della fiducia disposizionale, questa è una dimensione intenzionale e legata ad una specifica situazione.

5. La *fiducia disposizionale* si riferisce alle aspettative che le persone sviluppano nel corso della loro vita, quindi è legata ad una molteplicità di situazioni e varia da persona a persona. Le esperienze

passate possono indurre a fidarsi dell'umanità in generale e, dunque, degli altri a diversi livelli (Rotter, 1967; McKnight *et al.*, 1998). Più spesso, purtroppo, le esperienze e gli esempi negativi contribuiscono a determinare una spirale di sfiducia generica negli individui, soprattutto quelli ai vertici delle istituzioni, difficile da smantellare e che inibisce azioni e comportamenti positivi. I problemi e i ben noti scandali politici e imprenditoriali legati al “caso rifiuti” campano ne sono un esempio palese. Tale fiducia disposizionale agisce in maniera congiunta al processo di formazione della fiducia<sup>63</sup>, basilare per definire e formare le credenze legate alla fiducia, come si evince schematicamente dalla figura 4.1.

7. La *fiducia nel sistema* si riferisce alla credenza che le organizzazioni e le istituzioni siano in grado di garantire alle persone un impegno lavorativo orientato al successo. In questa prospettiva le personalità dei soggetti con cui ci si confronta non influiscono sul processo di costruzione di fiducia nel sistema. Questa componente non influisce quindi sulle credenze degli altri, quanto piuttosto sulle intenzioni verso le altre parti (Shapiro, 1987). Essa si basa sul fatto che le istituzioni e gli organi della società siano in grado, in maniera efficace, di ridurre le nostre incertezze e di garantirci sicurezza nel futuro. È evidente che questo tipo di fiducia è strettamente connesso alle vicende di ciascun Paese/Stato e agli individui a capo delle istituzioni, agisce a livello macro ed è influenzato dalla cultura di ciascuna società. Nel caso specifico che qui ci interessa, è facile immaginare quanto sia importante il ruolo dello Stato e degli Enti Locali (Regione, Provincia, Comune), in termini di comportamenti, azioni, informazioni e comunicazione, nel generare senso di fiducia, di appartenenza e di partecipazione nei cittadini impegnati nel complesso e laborioso processo di raccolta differenziata porta a porta dei rifiuti. Non necessariamente “risolvendo il problema”, ma

---

<sup>63</sup> Al processo di formazione della fiducia è dedicato il paragrafo che segue.

costruendo un percorso di lungo periodo fatto di conoscenze e responsabilizzazione di ogni cittadino, di coinvolgimento attivo e fattivo, che vada al di là degli interessi dei singoli e dei particolarismi, in grado di fornire nuove competenze, nuovi strumenti e nuove forze; quindi, nuova fiducia in un sistema che funzioni.

Il concetto di fiducia nel sistema si fonda sul concetto di fiducia *institutional-based*. La fiducia nel sistema agisce ad un livello sovrastante, ossia si innesta in un più ampio un ordine sociale ed istituzionale di livello superiore. La capacità di una società di riconoscersi in un'istituzione di ordine superiore (ad es. i partiti o la chiesa o in maniera più specifica lo Stato) contribuisce ad aumentare il capitale sociale e quindi il proprio livello di fiducia (Fukuyama, 1995).<sup>64</sup>

A questo livello di analisi, inoltre, un'attenzione considerevole viene attribuita al potere delle dinamiche istituzionali di (s)fiducia. Luhmann (1979) sostiene che gli individui così come sono predisposti ad aumentare i propri livelli di fiducia nelle istituzioni, allo stesso modo sono pronti ad un aumento del proprio livello di sfiducia, che può istituzionalizzarsi.

Le istituzioni riconosciute e legittimate dal contesto sociale agiscono sviluppando una spirale di fiducia - ma come sostiene Shapiro (1987), anche di sfiducia ("*spiral of distrust*") - che favorisce ogni tipo di relazioni e transazioni. Tuttavia, non è possibile prescindere dal fatto che, la (s)fiducia nelle istituzioni (intese come Stato, Chiesa, Famiglia, imprese e così via) è strettamente connessa agli individui che in un dato momento rappresentano e impersonano quelle stesse istituzioni.

---

64 Per un approfondimento sulle differenze tra *institutional-based trust*, *system trust* e *societal trust*, si veda: Luhmann, 1979; Zucker, 1986; Fukuyama, 1995; Lane e Bachmann, 1998.

A questo livello di analisi è possibile anche riconoscere la fiducia basata sui valori e sulle norme. Parsons (1951) affermava che la fiducia tra individui può svilupparsi solo se questi condividono valori e obiettivi simili.

La fiducia fondata sulla condivisione di valori e norme è strettamente connessa ai concetti di solidarietà e di capitale sociale.<sup>65</sup> L'abilità a cooperare volontariamente dipende dal grado con cui le società condividono norme e valori sociali, capaci di subordinare gli interessi individuali agli interessi della comunità. In sostanza, dietro le norme riconosciute e legittimate a livello sociale e i valori condivisi all'interno dei gruppi sociali vi è la fiducia (Luhmann, 1979; Zucker, 1986; Giddens, 1990). Si enfatizza l'aspetto morale della fiducia e, in questa ottica, la comunità fondata sulla solidarietà è in grado di esercitare una funzione di controllo sociale degli individui, proprio in forza di quei valori di affinità, familiarità e condivisione che sono alla base della comunità stessa. In sintesi, la fiducia è il risultato dell'interiorizzazione di valori comuni che conduce ad un'adesione ad un ordine superiore normativo.

Putnam *et al.* (1993), mantenendo il legame tra fiducia e capitale sociale, affermano che questo facilita il coordinamento delle azioni individuali, aumenta l'efficienza della società e definisce una serie di norme di reciprocità, che si basano su obblighi di dare e avere che perdurano nel tempo, sulla solidarietà e sull'impegno civico. In questo contesto, la fiducia e la cooperazione si autoalimentano nelle reti di relazioni sociali di tipo orizzontale.

Alcuni autori tuttavia, si sono distaccati da questo concetto di fiducia in grado di esercitare controllo sociale, accogliendone uno maggiormente incentrato sul rispetto delle norme *tout court* (Barney

---

<sup>65</sup> Diversi autori, infatti, sostengono che il capitale sociale è la fiducia che esiste in una comunità e che dà vita a processi di cooperazione basati sulla solidarietà (Coleman, 1988; Dasgupta e Serageldin, 1999).



e Hansen, 1994). Questo approccio sostiene che i valori e le norme penetrano le relazioni di fiducia, a loro volta innestate in specifici contesti culturali; i rapporti di fiducia sono “embedded” in un complesso sistema sociale (Granovetter, 1985), nel quale una serie di obblighi devono essere rispettati.

La fiducia basata sui valori e sulle norme svolge un ruolo cruciale anche a livello organizzativo. Da questo punto di vista, la società a livello di ordine superiore e le relative istituzioni ad essa appartenenti hanno una grande responsabilità nel creare una cultura della fiducia in cui tutti possano riconoscersi. Tale concetto risulta molto astratto e di difficile applicazione pratica, ma se si prova a riflettere su quanto accade nei rapporti di varia natura tra cittadini e istituzioni (in primis gli Enti Locali perché più vicini ai alle comunità cittadine), si riesce a comprendere come il senso di sfiducia diffuso nelle istituzioni (e negli individui che le guidano) influenza negativamente la riuscita di qualunque tipo di rapporto e la capacità di coinvolgimento e di partecipazione dei cittadini in qualunque attività a carattere pubblico e collettivo.

Alla luce di queste considerazioni teoriche, la fiducia a cui si sceglie di fare riferimento in questa sede non considera il solo livello di interazioni tra i singoli cittadini, in cui la fiducia è associata al senso di reciprocità (Macinko e Starfield, 2001), ma include ciò che Tonkiss e Passey (1999) individuano come “*confidence*” nelle istituzioni e negli organismi di governo. Infatti, i livelli di aspettativa rispetto al contesto riguardano: le aspettative nei confronti delle amministrazioni comunali; le aspettative rispetto agli abitanti di una comunità; le aspettative rispetto al futuro di una comunità e di una cittadinanza.

Ciascun cittadino impiega molto tempo per costruire il proprio patrimonio di aspettative positive nei confronti del contesto locale di appartenenza. Questo percorso conduce a sentirsi parte di una comunità e fidarsi delle azioni propositive di chi è “a capo” di questa.

Riprendendo Gambetta (1988), la fiducia stimola ad agire, sulla percezione della possibilità e dell'attendibilità, ed è in grado di superare la percezione di rischio insita in qualunque tipo di rapporto.

#### **4.3 Costruzione, distruzione e ricostruzione della fiducia**

La fiducia si caratterizza come un processo dinamico il cui evolversi è il risultato di diverse fasi.

I concetti di fiducia e sfiducia sono visti da alcuni studiosi come opposti separati di un unico continuum (Rotter, 1971; Coleman, 1990; Sitkin e Roth, 1993). Altri li analizzano, invece, come due strettamente connessi che contribuiscono insieme alla crescita o alla riduzione della (s)fiducia (Lewicki *et al.*, 1998). In generale, fiducia e sfiducia appartengono ad un processo dinamico e sono temi centrali nello studio delle negoziazioni, della gestione dei conflitti, delle relazioni interpersonali a livello organizzativo e non, e con le istituzioni.

L'aspetto sicuramente condiviso da tutta la letteratura è la fragilità della fiducia in qualunque tipo di relazione e l'elevato rischio di opportunismo sotteso, nonché le conseguenze negative legate al crollo della fiducia. Da questo punto di vista, la preoccupazione maggiore è legata alla necessità di mettere in atto costanti e continue azioni di mantenimento e accrescimento della fiducia. Se è vero che la sfiducia velocemente può prendere il posto della fiducia non è altrettanto vero il contrario. Infatti, il processo di ricostruzione della fiducia è molto difficile, richiede un tempo molto lungo e grande impegno delle parti.

Sebbene ci siano alcuni studiosi (i teorici della fiducia basata sulle caratteristiche *characteristic-based trust* – e.g. Granovetter, 1985) che sostengono che la (s)fiducia sorge in maniera spontanea e non può determinarsi intenzionalmente, una ampia letteratura è concorde nel ritenere esattamente il contrario, anche se il modo di determinazione e di creazione dipende dalle molteplici tipologie di

(s)fiducia esistenti. In questa ottica raramente la fiducia viene offerta in maniera spontanea. Al contrario, essa è frutto di un lungo periodo di esperienza e di sperimentazione, durante il quale le parti imparano a conoscersi attraverso contatti diretti e attraverso la raccolta di informazioni sulla reputazione e sulla affidabilità reciproca, ma anche sulle potenziali vulnerabilità. Gradualmente attraverso una serie di passi insidiosi, la costruzione di un rapporto fiduciario prende corpo e si espande (Blau, 1964; Zand, 1972; Rempel *et al.*, 1985). Si immagini quanto tale processo possa presentarsi complesso nel caso in cui sia un'istituzione (e i suoi membri) a dover costruire la propria reputazione agli occhi dei cittadini. In questo caso, infatti, il processo di costruzione del rapporto fiduciario è quasi esclusivamente "a carico" di una sola delle parti. All'altra spetta il compito della valutazione.

Il processo dinamico prevede che la fiducia evolve e si modifica attraverso un modello che si compone di tre principali stadi che danno vita ad una nuova relazione. Ogni stadio è legato in sequenza a quello successivo ed è evidente che alla base di questa nuova relazione ci sia incertezza e vulnerabilità (Shapiro *et al.*, 1992).

Nel primo stadio, la fiducia si basa principalmente su un calcolo economico (*calculus-based trust*); le parti si impegnano ad analizzare i comportamenti reciproci. In questo stadio le parti non si conoscono, tendono a proteggersi e non aprirsi del tutto, non c'è storia pregressa sulla quale fare affidamento e il livello di rischio è molto elevato. Se la fiducia viene violata in questa fase, il più delle volte accade di abbandonare la relazione in cerca di un'altra. In questo caso dunque, la fiducia basata sul calcolo si riferisce ai risultati che la relazione può generare e al costo per mantenerla e sostenerla. Da un lato, i potenziali benefici di creare una relazione solida e affidabile, la possibilità data alle parti di costruirsi una buona reputazione e dall'altro, la paura che la fiducia possa venire lesa, costituiscono sia

un fattore motivante, che un deterrente a comportarsi in maniera adeguata.

Nel secondo stadio (*knowledge-based trust*) le parti, superata la fase di calcolo, iniziano a conoscersi, fino al punto di poter prevedere i comportamenti altrui e anticiparli. È senza dubbio la fase più lunga: si raccolgono informazioni, la comunicazione deve essere elevata e ben strutturata, i contatti frequenti, in modo da vagliare le preferenze e le eventuali problematiche. Quanto più ciascuna delle parti riuscirà a farsi conoscere in maniera approfondita, tanto più la fiducia contribuirà a consolidare e a dare certezza alla relazione (Shapiro *et al.*, 1992).

L'ultimo stadio si fonda su un processo di identificazione con le intenzioni e i desideri dell'altra parte (*identification-based trust*). A questo livello le parti hanno imparato a conoscersi in modo profondo e l'intima conoscenza reciproca permette a ciascuna parte di agire anche per l'altra. La relazione si è fortificata e ha contribuito a rafforzare la fiducia reciproca; si conoscono preferenze, bisogni, scelte reciproche. Anche l'incertezza e la vulnerabilità che caratterizza gli stadi precedenti si riduce e le parti, consapevoli di agire nell'interesse reciproco, non hanno bisogno di controllarsi e monitorarsi a vicenda. Tuttavia, proprio perché la fiducia a questo stadio si basa sulla condivisione di un'identità e di un'identificazione in qualcosa e/o qualcuno, la sua violazione si fonda su una serie di azioni e di eventi (messe evidentemente in atto da una parte contro l'altra: violazione asimmetrica della fiducia) che possono completamente trasformare e distruggere il rapporto costruito.

Questo stadio del processo di formazione della fiducia è molto importante nel rapporto tra istituzioni e cittadini. Le istituzioni, infatti, costruiscono il rapporto con i cittadini affinché questi possano fidarsi, affidarsi e riconoscersi nella istituzione che li rappresenta.

Un punto su cui riflettere è il livello di fiducia iniziale che caratterizza ogni nuovo rapporto che nasce. McKnight *et al.* (1998)

sostengono che se si ritiene che la fiducia cresce e si evolve gradualmente, lungo un percorso fatto di diversi *step*, è implicito che il livello iniziale (al tempo zero, quando le parti si incontrano per la prima volta e interagiscono) della fiducia, in un nuovo rapporto tende a crescere in maniera costante. Questi autori insieme ad altri (Kramer, 1994; Berg *et al.*, 1995) hanno verificato, attraverso ricerche empiriche, come in alcuni contesti lavorativi il livello della fiducia al tempo zero fosse, invece, molto elevato e che col passare del tempo e l'evolversi della relazione, questo poteva continuare a rafforzarsi, ma poteva anche ridursi, in caso di eventi negativi.<sup>66</sup> McKnight *et al.* (1998) sostengono che tale paradosso può spiegarsi con il fatto che il livello di fiducia iniziale può essere molto elevato se si identificano una serie di fattori “*hidden*” (nascosti) che possono agevolare il processo di costruzione di fiducia reciproca tra individui che si incontrano per la prima volta e si conoscono a mala pena, ma che in questi fattori si riconoscono congiuntamente. Questi fattori “*hidden*” sono in sostanza i tratti caratteriali e quelli legati alla predisposizione individuale, precedentemente analizzati. In sostanza, Kramer (1994) e McKnight *et al.* (1998) sostengono che determinati individui, favorevolmente predisposti e intenzionati (*dispositional trust; trusting intention*) alla costruzione di un rapporto fiduciario, pur non conoscendosi affatto, possono dar vita ad un processo cognitivo in grado di supportare elevati livelli di fiducia iniziale, azzerando in qualche modo gli *step* standard, che vanno dal

---

<sup>66</sup> Kramer (1994) ha verificato inizialmente questo aspetto nei corsi di MBA statunitensi, sui quali ha effettuato una ricerca. Si trattava di individui che non si conoscevano precedentemente, che non avevano legami di nessun tipo, né esperienze condivise e teoricamente questi avrebbero dovuto impiegare tempo per conoscersi approfonditamente e instaurare un rapporto basato sulla fiducia. Tuttavia egli, in maniera inaspettata, ebbe modo di osservare che il livello di fiducia tra gli studenti e il livello di fiducia degli studenti verso gli insegnanti fosse molto elevato sin da subito.

ragionamento di calcolo iniziale, all'identificazione reciproca. Generalmente ciò accade anche quando si assiste ad un cambiamento ai vertici di un'istituzione: l'elezione di un nuovo sindaco, di un presidente di Regione o Provincia. I cittadini, sulla base delle speranze e delle aspettative positive, scelgono di fidarsi e affidarsi immediatamente a soggetti di cui non si conoscono comunque ancora bene le intenzioni e i comportamenti che attueranno.

Il processo di violazione e di declino della fiducia può avvenire in seguito ad un evento singolo e talmente radicale da distruggere completamente la relazione instaurata, o può avvenire in maniera graduale attraverso una serie di azioni ed eventi che si susseguono in maniera continuata. Generalmente il processo segue gli stessi tre stadi che caratterizzano il processo di costruzione ed è caratterizzato da una serie di dinamiche specifiche.

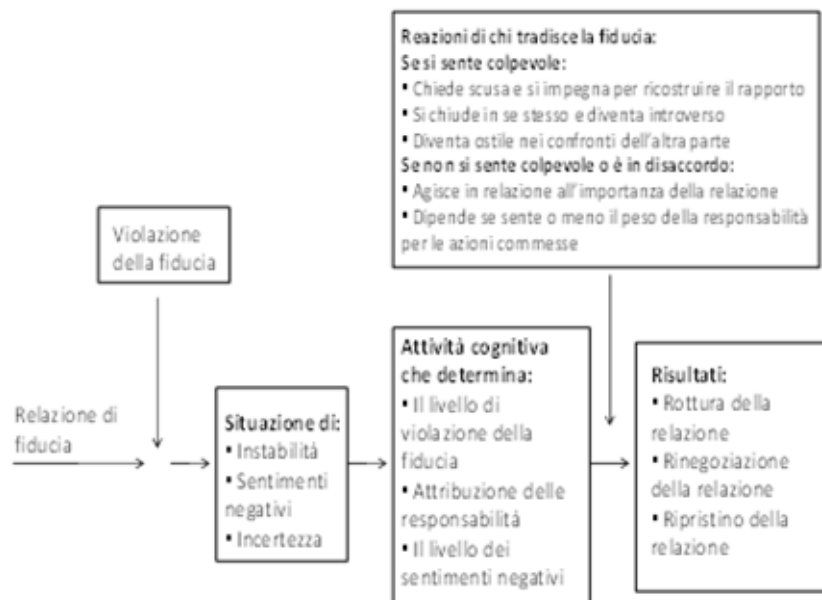
Lewicki e Bunker (1996) hanno sviluppato un modello che cerca di spiegare cosa accade quando una persona (nel nostro caso un cittadino) avverte che la sua fiducia è stata tradita (Figura 4.2).

Tutto parte da una relazione di equilibrio iniziale in cui c'è fiducia reciproca tra le parti. Ad un certo punto del rapporto una delle parti nota azioni dall'altra parte tese a tradire la propria fiducia. Questo determina una situazione di instabilità e di confusione che agiscono sia a livello razionale e cognitivo, sia a livello emozionale.

Da un lato si cerca di comprendere perché è accaduto e dove sta la responsabilità; dall'altro emergono sentimenti come rabbia, frustrazione, paura. Entrambi i livelli di analisi portano la parte lesa a rivalutare l'intero rapporto. Dall'altra parte, la persona o l'organizzazione/istituzione che ha violato e tradito la fiducia può reagire in diversi modi, a seconda se comprende di aver commesso degli errori, se si sente responsabile per l'accaduto, o se invece nega qualsiasi attribuzione di colpe. Sulla base dei comportamenti messi in atto dalla parte che ha violato, la parte lesa deciderà se e come proseguire il rapporto: interrompere immediatamente qualunque tipo

di contatto; rimettere in campo e incoraggiare il rapporto su nuove basi.

*Figura 4.2: Le dinamiche di violazione della fiducia*



*Fonte: Lewicki e Bunker (1996)*

In ogni caso, il processo di ricostruzione della fiducia, avviene secondo un percorso lungo, complesso e non sempre dall'esito positivo. Nel caso in cui un'istituzione si sia mostrata manchevole

nei confronti dei cittadini che le avevano mostrato fiducia in prima istanza, essa deve impegnarsi ad investire energie, tempo, risorse economiche in taluni casi. Tale investimento, soprattutto, deve essere in grado di convincere i cittadini che la ricostruzione della relazione possa portare benefici maggiori che interrompendola (nel caso in cui, ad esempio, i cittadini scelgano di non rinnovare la fiducia). In ogni caso, l'impegno a ricostruire deve provenire da entrambe le parti (Kramer e Tyler, 1996).

Diversi autori (Kramer e Tyler, 1996; Lane e Bachmann, 1998) si sono focalizzati sull'individuazione degli *step* che costituiscono il processo di ricostruzione della fiducia e che si distinguono tra le azioni che la parte che ha violato la fiducia deve mettere in campo e le azioni della parte la cui fiducia è stata violata. Tali passi possono essere facilmente ricondotti al rapporto tra istituzioni e cittadini che interessa in questa sede.

Le prime azioni sono di quattro tipi. In primo luogo, riconoscere e ammettere che la relazione di fiducia è stata violata. Se la parte che ha leso è in grado di riconoscere l'accaduto e di rimediare con nuove azioni positive, sarà più facile confrontarsi con l'altra parte e procedere alla ricostruzione della fiducia. La seconda azione consiste nello stabilire la natura della violazione, che significa comprendere cosa ha portato a ledere la fiducia altrui e quali sono le responsabilità della distruzione del rapporto fiduciario. Non è un'attività facile, soprattutto se la parte lesa non comunica, non spiega perché e in che modo le sue aspettative sono state disattese, si chiude in sé e non collabora alla ricostruzione. La terza azione è ammettere che quello specifico evento o quella specifica azione ha fatto venire meno la fiducia. Anche in questo caso la collaborazione della parte lesa è determinante al fine di ricostruire il rapporto. Infine, la quarta azione consiste nell'assumersi la responsabilità della violazione della fiducia. Questo passo è decisivo per poter riparare la fiducia e ricucire il rapporto.



In maniera speculare è possibile riconoscere i quattro *step* che riguardano le azioni della parte lesa. Inoltre, si sottolinea, anche se evidente, che non è detto che le parti siano in grado o vogliano impegnarsi contestualmente nella ricostruzione di un rapporto fiduciario (purtroppo ciò accade molto spesso nel caso di alcune istituzioni); né qualora ci si impegni sviluppando queste azioni è certo il risultato positivo.

Bisogna infatti ricordare che esistono una varietà di tipologie di fiducia, che le relazioni sono tra le più variegata e fallaci e, non ultimo, il contesto nel quale si sviluppano i rapporti di fiducia influenza in maniera considerevole i processi di costruzione, distruzione, ed eventualmente di ricostruzione di questa.

#### **4.4 Questioni di (s)fiducia? Capitale sociale, cultura civica e governi locali**

Il ruolo della *citizen satisfaction* appare cruciale in un'epoca di progressivo declino generalizzato della fiducia sociale e, soprattutto, della fiducia nelle istituzioni. Si tratta di un fenomeno che coinvolge l'intero Occidente sin dagli anni Ottanta<sup>67</sup> e riconosciuto da molti, ormai senza mezzi termini, come «crisi della democrazia», sia per l'incapacità di eliminare i poteri oligarchici o di «invisibilità del potere» (Bobbio, 1984), sia per il venir meno delle circostanze finanziarie capaci di sorreggere servizi pubblici e di welfare e di equilibrare le diseguaglianze sociali.

Semplificando, è possibile provare a operare una sintesi delle principali tradizioni teoriche riguardo la sfiducia istituzionale distinguendole rispetto al tipo di cause prevalenti: da un lato, alcuni

---

<sup>67</sup> Per uno sguardo ai dati europei sulle “Opinioni dei cittadini verso le istituzioni” il rimando è al documento Eurobarometro (2010), *Standard Eurobarometer*, 74, Autunno, TNS Opinion & Social.

approcci individuano cause prevalentemente endogene al sistema politico; dall'altro, le interpretazioni riconoscono invece cause prevalentemente esogene.

Rispetto al primo gruppo, una spiegazione è quella teorizzata da Albert Hirschman (1983). L'Autore sostiene l'esistenza di un continuo e lento passaggio dall'affezione alla disaffezione per le istituzioni pubbliche e viceversa, una sorta di pendolarismo della fiducia che si sposta dal pubblico al privato. Una seconda spiegazione interna si riferisce ai fattori istituzionali, considerati i principali motori di cambiamento (Dahrendorf, 2000). Da questo punto di vista, le istituzioni occidentali risultano incapaci di aprire un dialogo con i cittadini, di recepire le sfide proposte dalle congiunture storiche, economiche e sociali e di superare il "consensualismo" e il "pluralismo oligarchico" (Sciolla, 2004, p. 26). All'interno dello stesso *frame* teorico vanno ricondotti anche quegli approcci che vedono negli eventi politico-sociali di breve durata (scandali, episodi di corruzione, ecc.) la causa delle oscillazioni della fiducia istituzionale; questo anche se forza e direzione del nesso causale sono tutt'altro che chiare (della Porta, 2002).

Tra le spiegazioni esogeniche ve n'è una prima che si collega a fattori identitari e spiega il declino della fiducia come conseguenza dei mutamenti nelle identità e nei valori individuali e collettivi dell'occidente. Una seconda interpretazione propende invece per cause di natura prevalentemente culturale, premendo sulla diffusione, al livello di massa, di una cultura che scoraggia i valori di impegno civico e partecipazione. Partendo dai contributi di Almond e Verba (1963) si è venuto a creare un campo di riflessione che indaga sulla relazione tra valori civici e fiducia nelle istituzioni.

Le riflessioni di Putnam (1993) sulla *civicness* rappresentano un punto cardine per riflettere su tali dinamiche. Il civismo, che per l'Autore può considerarsi un sinonimo di capitale sociale, rappresenta quell'insieme di caratteristiche del corpo sociale che possono

promuovere la cooperazione e l'azione collettiva e che possono quindi aumentare l'efficienza stessa della società locale. Come noto, Putnam utilizza questo concetto per spiegare il rendimento istituzionale delle Regioni italiane, rovesciando le posizioni istituzionaliste: non sono le istituzioni a forgiare la politica, ma è il contesto sociale – in particolare la cultura civica – ad influenzarne l'andamento. Un contesto esito di lunghi processi storici, che hanno configurato differenti “tradizioni civiche” regionali e differenti dotazioni di capitale sociale. Dunque, un capitale sociale inteso come l'insieme delle “caratteristiche della organizzazione sociale, quali i reticoli, le norme, e la fiducia sociale che facilitano il coordinamento e la cooperazione per il mutuo beneficio” (ibidem, p. 67).

Il lavoro di Putnam ha sollevato numerose critiche e riflessioni sulle fondamenta culturali del rendimento istituzionale e della fiducia nei governi locali<sup>68</sup>. Quanto interessa in questa sede è la possibile inversione del nesso causale tra fiducia e rendimento istituzionale (Bagnasco, 1999). È infatti ragionevole sostenere che ‘anche’ la fiducia diffusa possa essere a sua volta generata dal buon governo e dall'attività capillare delle istituzioni locali, della politica locale o degli enti decentrati (scuole, forze di polizia ecc.). In particolare, su questo punto, Sidney Tarrow (1996) ha rimarcato come sia molto probabile che i governi stimolino la solidarietà pubblica e non il contrario.

Si tratta delle interpretazioni che vedono nella leva delle politiche pubbliche la creazione intenzionale di capitale sociale e fiducia (Trigilia, 1999). Questa impostazione di policy si basa sulla convinzione che non contano solo le tradizioni civiche configuratesi nella storia lunga, ma anche la “ storia «corta», quella degli ultimi

---

<sup>68</sup> Non è possibile – né rappresenta l'obiettivo in questa sede – spingersi in una discussione articolata del dibattito sul lavoro di Putnam. Per una sintesi si veda, tra gli altri, della Porta, 1999.

decenni, del ruolo dei fattori politici e delle causalità più recenti (...)" (Cersosimo, 2000, p. 173).

A valle di tali riflessioni, nello stabilire le unità di misura del rendimento istituzionale delle Regioni italiane, Putnam utilizza anche alcuni indicatori di "realizzazione" connessi all'efficienza della spesa e alla qualità dei servizi erogati. In questa ottica, gli indicatori di realizzazione risultano influenzati dal grado di civismo e strettamente correlati al livello di soddisfazione espresso dai cittadini. Considerando invece la relazione simmetrica, un clima di sfiducia diffuso può essere a sua volta generato dalla reazione rispetto a istituzioni inefficienti, a servizi di bassa qualità, a casi eclatanti di fallimento istituzionale. Qui può generarsi il passaggio dalla fiducia alla sfiducia, che può intaccare profondamente la legittimazione dei governi locali e rovesciarla nel suo contrario (Sciolla, 2008). Qui può giocare un ruolo cruciale la *citizen satisfaction* che, oltre alla funzione pubblica di servire il cittadino nel miglior modo possibile, può presentare implicazioni relazionali, una profonda trasformazione delle relazioni basata sulla reciproca capacità di ascolto, cura, attenzione, comunicazione, comprensione.

Per situare tali riflessioni al caso in esame, è ragionevole sostenere che, a seguito dell'emergenza regionale nella gestione dei rifiuti, si sia instaurato un diffuso senso di sfiducia e di insofferenza dei cittadini napoletani verso le istituzioni locali. Provatati dalle crisi ambientali e sanitarie collegate al ciclo dei rifiuti, durante le quali, a causa della saturazione degli stoccaggi, la raccolta è stata fortemente rallentata o addirittura sospesa, i cittadini hanno sperimentato forti delusioni e una conseguente disaffezione verso il governo locale e il servizio di raccolta in generale.

La *citizen satisfaction* rappresenta a tal fine una leva strategica per conoscere e rendere più consapevole il cittadino dell'azione di governo, favorendo in tal senso due fenomeni: un nuovo modello di relazione tra amministratori e amministrati basato sulla fiducia e su

una nuova legittimazione dell'azione pubblica; politiche pubbliche improntate all'ascolto e alla partecipazione dei cittadini alla costruzione della società locale.

#### **4.5 Lo «stato partecipativo». Public governance, partecipazione dei cittadini e circuiti di fiducia**

In generale, la crisi di fiducia che colpisce le istituzioni di governo viene considerata, come anticipato nel paragrafo precedente, come segnale di una profonda crisi sociale e politica, cui segue una certa apatia dei cittadini o – nei casi peggiori – forme anche dure di «antipolitica». Ci sono tuttavia altre interpretazioni che vedono nel declino della fiducia un'occasione in cui i cittadini diventano più critici e più esigenti di quanto non fossero in passato (Norris, 1999); in questo contesto può riassumere importanza il potere negativo del controllo critico esercitato dai cittadini (Rosanvallon, 2006). Su questo fronte, per il caso campano è da registrare come proprio la crisi dei rifiuti, e la diffusa sfiducia che ne è conseguita, hanno contribuito a una crescente domanda di partecipazione dei cittadini alle varie fasi della gestione del ciclo dei rifiuti. I principali studi sociologici sul tema hanno riguardato l'attivazione dei comitati di residenti attorno alla localizzazione di impianti di smaltimento e trattamento dei rifiuti (Petrillo, 2009; Martone, 2012). Ed è proprio su questo fronte che risulta cruciale l'ascolto dei cittadini per il funzionamento del governo locale, che non può fare a meno della loro partecipazione e del loro impegno specie nella gestione condivisa dei servizi di prossimità.

Anche in risposta a questi fenomeni di disaffezione, e al fine di generare un certo riavvicinamento dei cittadini alla politica locale, si è assistito nell'ultimo trentennio a un processo di trasformazione progressiva dei modelli di governo delle amministrazioni locali, in cui è possibile individuare un movimento lungo tre fasi distinte: dal modello di “Stato efficiente” a quello di “Stato flessibile”, fino a

quello di “Stato partecipativo” (Meneguzzo, 1999). Si tratta di un passaggio importante per situare il ruolo della *citizen satisfaction* nel più ampio dibattito sulla partecipazione della società locale all’amministrazione decentrata.

Nel modello dello Stato efficiente, strettamente collegato al paradigma di New Public Management, scopo ultimo delle pubbliche amministrazioni è migliorare la produttività verso le 3E (efficienza, economicità ed efficacia), svolgendo un attento controllo sulla spesa e una forte razionalizzazione del comparto pubblico (*downsizing*). Allo Stato efficiente si affianca via, via il modello di Stato flessibile, o decentralizzato, focalizzato sulla semplificazione delle procedure amministrative e sulla ricerca di una sempre maggiore trasparenza nei rapporti tra amministrazione pubblica e cittadini. Questo modello è importante perché rinforza la relazione tra amministratori e amministrati, passando per la decentralizzazione di funzioni e responsabilità ai governi locali e una ritrovata enfasi su trasparenza e rendicontabilità delle politiche e dei servizi pubblici. Infine, il modello dello Stato partecipativo, anche detto “della qualità”, è centrato sul miglioramento continuo della qualità dei servizi offerti ai clienti/utenti/cittadini. In questo modello sempre maggiore attenzione viene attribuita alla gestione e allo sviluppo del personale, grazie alla introduzione e al rafforzamento dei sistemi di comunicazione interna, di sviluppo delle competenze e di motivazione e valorizzazione. Assumono maggiore importanza anche i sistemi per la valutazione e il miglioramento della qualità. Ma ciò che più si evidenzia in questa fase è il superamento del modello manageriale per approdare al sistema della public governance (Meneguzzo, *et al.*, 2004), che implica l’introduzione di una logica multidimensionale nella valutazione delle performance della amministrazione pubblica. Ad efficacia, efficienza ed economicità si aggiungono le dimensioni dell’equità - particolarmente rilevante nei confronti di gruppi di utenti e di stakeholder esterni a debole capacità contrattuale, di

trasparenza dell'azione pubblica, del rispetto dell'etica, del miglioramento della qualità, della sostenibilità.

Ma il concetto di governance è anche utilizzato in relazione alla specifica e rinnovata azione di governo. In tal caso ci si riferisce – per contrapposizione – al modello di government: quest'ultimo indica l'istituzione che esercita il governo; la governance intende principalmente l'attività di governo (Bobbio, 2002), sottolineando il nuovo ruolo delle istituzioni locali chiamate a integrare e dare forma ai diversi interessi locali, alle organizzazioni, ai gruppi sociali (Le Galès, 2006). Questo aspetto trasforma il ruolo degli attori privati portatori di interesse e della stessa amministrazione locale che subisce tre mutamenti: nella fase di produzione-implementazione delle politiche si passa da un approccio verticale ad uno “di rete” (Bobbio, 1996), con le forme di partenariato; nella gestione dei servizi si opta per l'affidamento a terzi; nel rapporto con i cittadini, non li si considera come destinatari passivi, ma li si “attiva” coinvolgendoli in forme di progettazione e gestione partecipata<sup>69</sup>. All'interno di questi “campi di cooperazione” (Le Galès, 1995), in cui è necessario coinvolgere nelle scelte di governo un'ampia varietà di attori locali, sono state sperimentate e affinate metodologie, strumenti ed esperienze di coinvolgimento dei cittadini nella formulazione delle politiche, generando una vasta gamma di dispositivi<sup>70</sup>. Semplificando, è possibile suddividere tali strumenti in

---

<sup>69</sup> Sempre in una lettura di local governance, l'apertura dell'arena agli attori della società locale ha assunto carattere strategico anche per calibrare interventi di pianificazione territoriale e sviluppo locale, come dimostrano le esperienze campane di programmazione negoziata (Zaccaria, 2008).

<sup>70</sup> Per una rassegna dei principali strumenti di partecipazione il rimando è al numero monografico della *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 2, 2007 e per lo specifico della deliberazione il numero di *Stato e Mercato* n. 73, dell'aprile 2005. Per il caso italiano il rimando è a Freschi e Mete (2009).

tre gruppi a seconda degli scopi che si propongono<sup>71</sup>: la partecipazione sociale; la partecipazione politica; la partecipazione alla gestione dei servizi decentrati. Sintetizziamone i contenuti.

Gli strumenti di partecipazione sociale mirano al coinvolgimento della cittadinanza per rispondere alla “questione sociale”, e in questo caso il fine è la creazione di legami di capitale sociale (Putnam, 2000) o di processi di *empowerment*, che implicano un inserimento sociale da parte dei membri di gruppi svantaggiati, laddove essi possono far valere maggiormente la loro cultura ed i loro interessi. La partecipazione di tipo politico si collega invece alla creazione di uno spazio pubblico locale in grado di migliorare le relazioni tra governanti e governati; il fine è di supportare la legittimazione della democrazia, in particolare nella sua forma rappresentativa, attraverso il coinvolgimento diretto alle decisioni collettive. La partecipazione alla gestione, tipologia che interessa in questa sede, fa infine riferimento alla volontà di miglioramento dei servizi erogati dall’ente locale attraverso una compartecipazione alla modernizzazione amministrativa (outsourcing) o attraverso l’integrazione delle istanze dei cittadini (*citizen satisfaction*). Quando la produzione di beni e servizi pubblici è considerata non più adatta o insufficiente, si ricorre spesso a vari dispositivi partecipativi per migliorarla. Specie nel caso di servizi che richiedono una collaborazione costante da parte dell’utenza – come per l’appunto la raccolta differenziata porta a porta – una gestione vicina ai cittadini può rendere i servizi loro destinati molto più efficaci. Un approccio che si accompagna a due principi fondamentali, quello di trasversalità o *comprehensiveness*, secondo il quale una gestione articolata, globale, elaborata e condotta al livello di un territorio determinato prende il passo sui modi di intervento verticali portati finora dalla pubblica amministrazione; quello di competenza del cittadino utente, che a questo titolo è

---

<sup>71</sup> La tipologia è mutuata da Bacqué *et al.*, 2005.



chiamato ad intervenire sulla realizzazione delle politiche. Una competenza che implica responsabilizzazione degli individui (utenti finali) o gruppi (condomini), ai quali l'amministrazione delega la gestione di una porzione di attività (la separazione dei rifiuti) che non può svolgere con la stessa efficacia.

Nell'ambito di quest'ultimo gruppo di dispositivi partecipativi, che come già visto hanno l'obiettivo di migliorare la partecipazione alla gestione dei servizi decentrati, è possibile distinguere almeno due modalità principali di intervento da parte dei cittadini. In primo luogo, i cittadini possono erogare direttamente i servizi esternalizzati dall'ente: in questi casi si crea un vero e proprio "terzo settore", oramai consolidato in Europa prevalentemente per le politiche e i servizi sociali. In secondo luogo, ed è il caso della *citizen satisfaction*, i cittadini possono essere coinvolti come controllori dell'azione pubblica, sia in quanto utenti sia in quanto elettori. Si tratta della partecipazione finalizzata all'*accountability*, ovvero al controllo delle responsabilità dei fornitori di servizi e allo stesso tempo all'obbligo di renderne conto. Ai cittadini, visti in qualità di "consumatori" o "utenti", occorre dunque dare garanzie di qualità e accessibilità e misurarne aspettative e soddisfazione. Il fine è migliorare la *responsiveness*, ovvero la reattività del governo locale in risposta alle aspettative ed alle istanze del cittadino-utente.

Come si approfondirà meglio nell'ultimo paragrafo, i dispositivi di partecipazione alla gestione dei servizi decentrati del tipo *citizen satisfaction*, non producono solo effetti sulle decisioni pubbliche, ma anche sugli stessi partecipanti e, nel lungo periodo, sulla collettività intera. Un diffuso e sistematico ricorso a pratiche partecipative può aumentare la fiducia interpersonale e verso le istituzioni e accrescere così il capitale sociale a disposizione di quella data comunità (Piselli 2005; Bobbio e Pomatto, 2007). Ma si può facilmente supporre che le esperienze di partecipazione possano avere effetti virtuosi anche

sulle istituzioni pubbliche, poiché le inducono ad aprirsi all'ascolto, al dialogo e a ridurre la propria autoreferenzialità.

#### **4.6 La soddisfazione dei cittadini come incubatore di fiducia**

Abbiamo a questo punto ampliato il perimetro concettuale delle riflessioni attorno alla *citizen satisfaction*. Inserita nel più ampio dibattito sulla “sfiducia” nelle istituzioni pubbliche, abbiamo considerato questo strumento come parte integrante di una nuova sfida che interessa i governi locali: la promozione di politiche generatrici di fiducia e capitale sociale; lo sforzo di coinvolgere la platea più ampia possibile di cittadini nella definizione delle politiche e dei servizi.

Abbiamo anche sostenuto, in merito alle considerazioni di Putnam, che il rapporto tra attività dei governi locali e produzione di capitale sociale può considerarsi simmetrico, di rafforzamento reciproco. Anzi: la fiducia *a priori* sembra giocare un ruolo molto meno importante di quanto si possa generalmente ritenere, mentre l'azione di governo e la soddisfazione dei cittadini, *a posteriori*, hanno un ruolo cruciale nel generare una fiducia generalizzata nelle istituzioni pubbliche. E abbiamo anche affermato che in questo quadro spetta un ruolo di primo piano proprio ai governi locali. È a questo livello che i cittadini entrano in relazione diretta con le istituzioni pubbliche. E all'esperienza diretta si sostituisce un meccanismo simile al «confidare», al «fare affidamento», ossia un'inclinazione più radicata nei valori e nella cultura collettiva, che dipendente dal calcolo dei possibili rischi.

Resta da stabilire con precisione il nesso tra fiducia nelle istituzioni e rendimento istituzionale del governo locale. Un approccio interessante ai fini della determinazione di tale nesso è quello adottato dal gruppo di ricerca di Geert Bouckaert del *Public Management Institut* di Louvain (Bouckaert *et al.*, 2002; 2003). In tale approccio è operata una cruciale distinzione tra macro-

rendimento e micro-rendimento: nel primo caso siamo di fronte al ruolo – o al ruolo percepito – del governo in rapporto alla produzione di beni collettivi in senso lato (crescita economica, occupazione, sanità, istruzione ecc.); nel secondo caso si tratta dell'efficienza gestionale, burocratica e amministrativa e della capacità dei governi di valutare e accrescere la soddisfazione dei cittadini per la qualità dei servizi erogati. Ebbene, secondo gli studi del *Public Management Institut*, il micro-rendimento ha un peso molto più determinante per la creazione di fiducia pubblica: “La soddisfazione rispetto al governo e al funzionamento della democrazia influisce sui livelli di fiducia, ma l'influenza maggiore viene dalla soddisfazione rispetto alle amministrazioni e ai servizi pubblici” (Kampen et al. 2003, p. 2). In altri termini, la fiducia generale verso il governo è il risultato della soddisfazione rispetto all'efficacia percepita della sfera politica e della prestazione dei servizi di prossimità, considerando che a questi ultimi spetta il peso maggiore.

Anche gli studi svedesi hanno sostenuto l'idea secondo la quale la qualità del servizio è uno dei fattori che maggiormente determina la fiducia verso il governo (Lundberg 2003, cit. in Heintzman e Marsonm 2005). Pur sostenendo un nesso ‘forte’ tra servizi di prossimità e fiducia pubblica, resta da stabilire quali siano gli aspetti del servizio che hanno maggiore influenza. Heintzman e Marson (2005), analizzando i dati dell'inchiesta canadese *Le citoyens d'abord* 3<sup>72</sup>, individuano tre elementi di maggior rilievo: rapidità nella risposta ai fabbisogni espressi dai cittadini; miglioramento delle disposizioni del personale rispetto alla cortesia e alla disponibilità; capacità di ascolto costante dell'evoluzione dei fabbisogni e della soddisfazione dei cittadini/utenti.

---

<sup>72</sup> *Le citoyen d'abord* è uno studio periodico proposto dalle autorità canadesi dal 1998 e finalizzato alla valutazione della soddisfazione generale dei cittadini rispetto a differenti dimensioni dei servizi pubblici.

Di certo, il nesso causa-effetto tra attività di governo e produzione di fiducia non è del tutto chiarito. Non esiste una spiegazione univoca per le variazioni della fiducia dei cittadini verso le istituzioni di governo. La fiducia dei cittadini è piuttosto un insieme complesso di immagini generali, di ideologie e di stereotipi, di efficacia reale dei differenti servizi pubblici e di altre variabili demografiche (Christensen e Laegrid, 2002). Partendo da un'indagine comparativa gli Autori hanno identificato una molteplicità di fattori chiave della fiducia nelle diverse istituzioni pubbliche e nel governo, sia nel campo della pubblica amministrazione che in quello politico. Le principali variabili si riferiscono all'etica, all'influenza, alla reattività, all'efficienza globale, alla integrità e all'efficacia di gestione. Riguardo all'etica, si considera la misura in cui i cittadini percepiscono gli eletti e i funzionari pubblici come onesti e leali nella gestione degli affari pubblici. Per influenza si intende invece la misura in cui i cittadini ritengono di possedere una sufficiente influenza sulle decisioni del governo in relazione a particolari gruppi di interesse. La reattività riguarda la misura in cui i cittadini ritengono che la pubblica amministrazione sia consapevole delle loro esigenze e priorità. L'efficienza globale consiste nella misura in cui i cittadini credono che il governo sia efficiente in termini di politica economica e sociale. L'integrità è la misura del grado di capacità dei governi nel mantenere le loro promesse politiche e riconoscere i loro errori apprendendo da essi. Infine, l'efficacia di gestione si riferisce alla percezione della misura in cui il governo gestisce come dovrebbe risorse pubbliche e politiche, programmi governativi e servizi di prossimità.

In conclusione, l'elemento di interesse resta l'imperativo, per i governi locali, di attivarsi per la creazione di fiducia: è questo uno degli obiettivi ultimi delle istituzioni pubbliche, capace di generare quella cultura civica utile al funzionamento stesso della società locale. I governi locali dovrebbero dare importanza alla misurazione

e alle responsabilità per quanto riguarda l'efficienza interna ed esterna. L'imperativo rimanda alla implementazione di sistemi di responsabilità al fine di ottenere un miglioramento misurabile sia nei risultati oggettivi, sia nella soddisfazione dei cittadini.

Come mostrato nell'esperienza napoletana della *citizen satisfaction* connessa al servizio di raccolta differenziata porta a porta, si possono ottenere su questo fronte progressi significativi di performance anche in tempi ridotti, affiancando gli sforzi di miglioramento del servizio all'adozione di dispositivi capillari di ascolto dell'utenza.

L'effetto combinato, caratterizzato da continui progressi in entrambe le sfere, può anche contribuire a migliorare la fiducia nelle istituzioni pubbliche e sostenere una *governance* democratica. Questo è uno dei più importanti obiettivi del governo locale.

## **Il cambiamento possibile**

### **Premessa**

La gestione dei servizi pubblici locali rappresenta un terreno di scontro e di confronto di tanti studiosi di diversa matrice culturale (Mercurio e Martinez, 2009; Badia, 2007).

Il processo di liberalizzazione dei servizi, che in alcuni paesi ha coinciso con significative operazioni di privatizzazione, ha profondamente modificato le modalità di erogazione dei servizi di trasporto, di energia, di telecomunicazione e di igiene urbana (Bosetti, 2008; OECD, 2009).

Le sollecitazioni del New Public Management (Meneguzzo 1997; Cepiku 2005; Galdiero e Cicellin 2009) e le esperienze realizzate in primo luogo in Inghilterra hanno profondamente spinto verso un accentuazione del processo di aziendalizzazione e managerializzazione dei servizi pubblici locali in tutta Europa (Conway et al. 2005, Conway e Nicoletti 2006; Springdal e Mador 2004).

Questo processo ha avuto un forte impatto nella relazione tra cittadino e pubblica amministrazione. Se nel passato l'Ente Locale svolgeva un duplice ruolo, quello del produttore e dell'acquirente del servizio, con l'affermazione di logiche di liberalizzazione ha delegato a soggetti terzi il ruolo di produttore dei servizi, mantenendo esclusivamente quello di acquirente del servizio e di controllore della qualità dello stesso.

L'affidamento del servizio ad un soggetto terzo, diretta emanazione dell'ente (aziende speciali, società per azioni controllate dal pubblico), di un privato o di un'azienda mista (pubblico-privato), ha istituzionalizzato le analisi sulla qualità del servizio che hanno assunto un ruolo chiave all'interno dei contratti di servizio tra ente locale ed erogatore del servizio.

Le analisi di citizen satisfaction, così come evidenziato nel secondo capitolo, diventano non soltanto un momento di verifica dell'apprezzamento dei cittadini utenti rispetto al servizio erogato, ma possono assumere una valenza di tipo contrattuale tra ente locale ed erogatore del servizio.

In questo contesto lo strumento della citizen satisfaction, oltre che svolgere un ruolo di verifica tra livello di qualità progettata e livello di servizio erogato, è in grado di fornire al soggetto acquirente (l'ente locale) e all'erogatore (organizzazione erogatrice) indicazioni e suggerimenti utili per riprogettare e migliorare il servizio stesso.

Nel corso degli ultimi anni, la spinta alla liberalizzazione ha subito diversi rallentamenti, soprattutto a causa delle difficoltà incontrate dalle aziende private a cui sono stati affidati servizi pubblici locali (Mulazzani 2005, Cristofoli e Valotti 2007). In diversi studi infatti è stato evidenziato come a causa della liberalizzazione i costi dei servizi sono aumentati ed i livelli di servizio spesso ridimensionati (Mele et al. 2004; Mele e Mussari, 2009; Napolitano 2007; Gilardoni et al. 2009).

Il processo di messa in discussione del modello della privatizzazione è stato inoltre fortemente acuito in Italia dal referendum sulla gestione dell'acqua, che ha ridimensionato le possibilità di liberalizzare i servizi pubblici che garantiscono l'accesso ai cosiddetti Beni Comuni (Lucarelli 2012, Martinez e Pezzillo Iacono 2012).

L'eventuale affermazione di questo nuovo approccio alla gestione dei servizi pubblici non dovrebbe però implicare una messa in discussione del ruolo della citizen satisfaction; anzi, sotto certi aspetti, la centralità dell'utente dovrebbe aumentare. Nella visione dei beni comuni il peso ed il ruolo dei cittadini dovrebbe significativamente aumentare e contare non soltanto nella fase di verifica della qualità ma anche in quello della messa a punto del processo di erogazione (Martinez e Pezzillo Iacono 2012).

Lo studio sulla qualità del servizio della raccolta differenziata porta a porta condotto a Napoli per conto di Asia S.p.a. (l'azienda di igiene Urbana controllata dal Comune di Napoli) rappresenta un utile riferimento per comprendere come impostare e realizzare un'indagine di citizen satisfaction in un'importante realtà territoriale nazionale.

L'indagine realizzata dal gruppo di lavoro costituito all'interno del Dipartimento di Sociologia "Gino Germani" ha avuto, come si è detto, lo scopo di verificare il grado di soddisfazione dell'utenza e si è proposta di fornire all'azienda committente indicazioni per l'eventuale adeguamento del sistema organizzativo utilizzato per erogare il servizio. Ciò offre numerosi spunti di interesse che meritano di essere sottolineati ed analizzati con attenzione.

In particolare le considerazioni finali possono essere articolate su tre filoni:

1. il servizio di raccolta differenziata porta a porta a Napoli come metafora del cambiamento;
2. le implicazioni gestionali dei risultati e le modalità di miglioramento del servizio di raccolta differenziata;
3. i legami tra il concetto di fiducia e l'indagine di citizen satisfaction.

### **La raccolta differenziata porta a porta come metafora del cambiamento possibile**

Il risultati emersi dall'indagine svolta presso i cittadini coinvolti nel servizio di raccolta differenziata porta a porta hanno fatto emergere una sostanziale soddisfazione nei confronti del servizio realizzato da Asia Napoli in alcuni quartieri della città.

Tre sono i principali messaggi che emergono dall'indagine effettuata:

- cambiare è possibile;
- cambiare è più facile di quanto si creda;
- cambiare in meglio si può.



Per quanto concerne il primo punto (cambiare è possibile) diversi sono i dati a supporto di tale affermazione; il primo è legato ai risultati di raccolta differenziata raggiunti nei diversi quartieri, ma c'è anche il dato da cui emerge che più del 65% dei cittadini ha cominciato a differenziare con l'avvento del porta a porta. Questa metodologia di raccolta invoglia (o impone) una maggior attenzione nei confronti dei cittadini ed un impegno sistematico testimoniato dal fatto che i risultati della raccolta sono costanti nel tempo. Nei quartieri coinvolti dal servizio, infatti, mediamente nel corso degli ultimi anni la percentuale di raccolta differenziata è superiore al 65%. Il dato importante che emerge, inoltre, è che a cambiare sono i comportamenti di tutta la famiglia e non solo di una figura al suo interno. Altrettanto interessanti le ricadute sul menage familiare: in termini di organizzazione dei ruoli, consumi, abitudini alimentari, educazione ambientale.

Per quanto concerne il secondo messaggio (cambiare è più facile di quanto si creda) l'indagine ha evidenziato che alcuni pre-giudizi legati alla difficoltà di realizzare la raccolta differenziata in città sono infondati. I dati raccolti sui fattori che i cittadini considerano problematici hanno evidenziato che per gli utenti la raccolta porta a porta non presenta particolari difficoltà, tranne per la necessità di mantenere il rifiuto organico per più giorni a casa. Gli altri fattori, generalmente considerati complicati (orari di consegna, calendario, modalità di separazione, ecc.), sono stati compresi e non pongono particolari problemi agli utenti. Infine, eventuali problemi nella gestione degli spazi di deposito e dei bidoni di raccolta vengono affrontati e risolti, in maniera autonoma, all'interno di condomini più o meno grandi

Il terzo messaggio (cambiare in meglio si può) che emerge dall'indagine è forse ancora più sorprendente dei precedenti. I

risultati raccolti nel corso del lavoro evidenziano che più di tre cittadini su quattro considera il sistema porta a porta migliore rispetto al precedente e che circa il 70% degli intervistati considera il servizio dell'azienda responsabile del porta a porta soddisfacente. L'analisi qualitativa svolta dal Dipartimento ha inoltre consentito di evidenziare che i cittadini, attraverso la partecipazione al servizio, soddisfano anche la propria voglia di migliorare la qualità dell'ambiente e il decoro del proprio quartiere.

Il servizio realizzato da Asia in una città dove il giudizio dei cittadini sui servizi pubblici è tendenzialmente severo rappresenta una interessante anomalia.

Il caso della raccolta porta a porta dimostra che i cittadini, se messi in condizione di partecipare al miglioramento della propria città, rispondono in modo adeguato ed efficace.

Un altro fattore importante su cui riflettere è legato al raggiungimento di risultati positivi in quartieri della città molto diversi per caratteristiche olografiche, demografiche e sociali. Tale dato mette in crisi le analisi pseudo antropologiche di chi si arrende all'ineluttabilità dello status quo e giustifica l'immobilismo, ed evidenzia che spesso la difficoltà di cambiare è legata soprattutto all'incapacità amministrativa, gestionale ed organizzativa piuttosto che all'indisponibilità delle persone.

### **Le implicazioni gestionali dell'indagine di citizen satisfaction**

I risultati emersi dall'indagine, oltre a fornire indicazioni generali sul servizio, consentono anche di evidenziarne gli aspetti più problematici e di fornire spunti all'azienda per migliorare ulteriormente il servizio offerto.

L'indagine in profondità realizzata dal Dipartimento di Sociologia ha evidenziato diverse problematiche ampiamente illustrate e dettagliate nel capitolo terzo; in questa sede vogliamo evidenziare le

principali criticità e provare a illustrare le possibili implicazioni gestionali.

Il punto più critico e probabilmente ampiamente prevedibile è connesso alla frequenza del ritiro dei rifiuti organici, problematica abbastanza frequente nei sistemi di raccolta differenziata. Questo aspetto non soltanto è considerato critico, ma attiene anche alla sfera di fattori che i cittadini considerano particolarmente importanti e che impattano in modo molto significativo sulla loro valutazione circa la qualità del servizio. Si tratta di un tema molto delicato e che ovviamente ha un impatto sui costi del servizio molto significativo e che nel corso dei mesi estivi assume una valenza ancora maggiore.

Un secondo aspetto delicato è legato, invece, alla pulizia dei contenitori dei rifiuti. Questo punto è considerato particolarmente critico dagli utenti e non presenta particolari differenziazioni tra le sei zone. Dall'analisi qualitativa è emerso che tale problema potrebbe essere legato alla non chiara identificazione della responsabilità della pulizia (condominio o Asia?). Tuttavia, un intervento su questo fronte appare meno complesso rispetto al precedente.

Un terzo fattore di criticità è legato alla scarsa conoscenza che non attiene alla modalità di funzionamento del servizio ma all'effettivo utilizzo del materiale differenziato. La scarsa conoscenza di ciò che accade dopo il ritiro del rifiuto così "faticosamente" differenziato genera negli utenti un senso di vanificazione del proprio impegno, un certo scetticismo rispetto alle modalità di smaltimento dei materiali differenziati e sostiene l'amara considerazione che "tanto poi *loro* rimettono tutto insieme e buttano!". Se da un lato questa dinamica alimenta la sfiducia in chi eroga e gestisce il servizio, dall'altro lato, va detto, non si trasforma in alibi per non differenziare i rifiuti.

Prima che ciò possa accadere, dunque, sarebbe opportuno intervenire a breve con strategie comunicative – e magari anche relazionali – che diano visibilità agli attori, ma anche ai luoghi fisici, del riciclaggio dei materiali.

Alla luce delle principali criticità emerse nel corso dell'indagine, è possibile evidenziare una serie di iniziative gestionali che potrebbero affrontarle e tentare di risolverle. In particolare, emerge la necessità di lavorare su alcuni aspetti in grado di rafforzare il processo di coinvolgimento dei cittadini nel processo di erogazione del servizio. Per rafforzare la voglia di contribuire al miglioramento del servizio è necessario agire sul fronte dei rinforzi positivi e su quello dei rinforzi negativi.

I rinforzi positivi sono interventi miranti a premiare i comportamenti virtuosi dei cittadini e finalizzati ad alimentare il senso di partecipazione nei confronti di questa pratica. In particolare, due appaiono i possibili fronti su cui agire: il primo è incentrato su meccanismi di motivazione intrinseca, il secondo su meccanismi di motivazione estrinseca.

I meccanismi di motivazione intrinseca devono sollecitare i cittadini a partecipare alla raccolta porta a porta puntando su iniziative di carattere simbolico finalizzate a dimostrare l'utilità sociale della raccolta differenziata. In questo senso l'azienda, in collaborazione con le Municipalità, le aziende di riciclaggio, le associazioni locali potrebbero ad esempio realizzare gadget prodotti con il materiale riciclato da distribuire tra i bambini delle scuole dei quartieri coinvolti, oppure realizzare parchi giochi con materiali riciclati. O ancora, mostrare ai cittadini la quantità di materiale differenziato mese dopo mese, evidenziando il tasso di incremento o di decremento.

I meccanismi di motivazione estrinseca si concentrano invece sul fattore convenienza e potrebbero concretizzarsi in misure di riduzione dei costi (sulla Tarsu, ad esempio) per i cittadini del quartiere che raggiunge risultati più soddisfacenti.

Un altro fronte su cui è necessario agire per rafforzare il grado di partecipazione alla raccolta differenziata e di soddisfazione è quello dei rinforzi negativi che consiste essenzialmente nel punire coloro i

quali non partecipano o non rispettano le regole. L'indagine ha evidenziato che i cittadini ritengono le sanzioni fondamentali per il miglioramento del servizio. Chi differenzia è più propenso a farlo se chi non differenzia è punito. Su questo fronte, nonostante la complessità del sistema, l'azienda è chiamata ad elaborare un sistema di controllo e di penalità che risulta determinante per il futuro del servizio.

Un'ultima considerazione è legata all'utilizzo dei risultati dell'esperienza. L'Asia di Napoli, come tantissime aziende che operano nel settore dei pubblici servizi, deve essere in grado di utilizzare e valorizzare con maggiore efficacia i successi conseguiti. L'azienda di igiene urbana di Napoli è stata, nel corso delle tante emergenze rifiuti in città, sul banco degli imputati ed ha dovuto subire ogni sorta di attacco mediatico. L'atteggiamento di difesa e di mascheramento ha avuto il sopravvento anche in occasione della pubblicazione dei lusinghieri risultati dell'indagine sulla qualità del servizio e l'azienda non ha ritenuto opportuno rivendicare il successo. La conseguenza di questo atteggiamento è stato che pochissimi sono stati i giornalisti, i consiglieri comunali che sono stati messi al corrente di tali risultati. Ma soprattutto pochissimi sono stati i dipendenti, dirigenti e consiglieri di amministrazione di Asia che hanno avuto modo di conoscere i risultati positivi emersi da questa indagine. La capacità di utilizzare i risultati positivi rappresenta un altro aspetto fondamentale per perseguire strategie di cambiamento (Consiglio, Testa 1999), poiché può impattare positivamente sulla motivazione intrinseca del personale, rafforzando l'orgoglio ed il senso di appartenenza delle persone che lavorano per l'azienda.

### **Il legame tra sfiducia, citizen satisfaction e partecipazione**

I risultati dell'indagine di citizen satisfaction sul servizio di raccolta differenziata porta a porta a Napoli consentono, infine, di sviluppare una serie di considerazioni sul rapporto che esiste tra fiducia, citizen satisfaction e partecipazione dei cittadini all'erogazione di pubblici servizi.

La rilevazione effettuata sui cittadini napoletani coinvolti nel servizio di raccolta differenziata ha mostrato un bassissimo grado di fiducia tra i cittadini e l'azienda responsabile del servizio. La sfiducia esistente tra i cittadini, però, non ha loro impedito di aderire al nuovo sistema di raccolta differenziata e mostrare al tempo stesso soddisfazione per come è organizzata.

Dall'indagine emerge, inoltre, che la raccolta differenziata è una pratica in grado di impattare positivamente sulla creazione di capitale sociale. Diverse sono le testimonianze raccolte nel corso dell'indagine che evidenziano come la raccolta differenziata è in grado di rafforzare i processi di creazione di fiducia tra i cittadini e tra questi e la pubblica amministrazione. Emblematici i seguenti stralci di intervista:

*“Abbiamo litigato parecchio tra condòmini prima di scegliere dove posizionare i bidoni! Poi abbiamo trovato una soluzione che andava bene a tutti.”* (int. Colli Aminei)

*“Anche se il giorno dopo, ma comunque passano. E poi, non sempre è colpa loro.. a volte c'è il problema degli scioperi..”* (int. Bagnoli)

L'incremento della percentuale di rifiuti differenziati sviluppa il senso di appartenenza dei cittadini, crea un meccanismo di gioco di squadra tra cittadini, imprese di servizi e ente locale, aumenta il senso civico:

*“Alle volte gli operatori non passano per il ritiro, ed io devo scendere di nuovo a riprendermi il sacchetto!” ( int. Bagnoli)*

*“Se tutti schiacciassero bene le bottiglie o si degnassero di chiudere bene i cartoni delle pizze, quei bidoni basterebbero pure!! Altrimenti, è ovvio che si riempiono subito!” ( int. Colli Aminei)*

Nel calcolo dei costi benefici che spesso si realizzano per analizzare la convenienza del sistema di raccolta porta a porta sarebbe il caso di calcolare il beneficio di tale aspetto.

Il caso analizzato rompe una sorta di tabù e dimostra che, anche nelle città più in difficoltà e nei quartieri più degradati, dove il capitale sociale appare debole e inefficace, è possibile cambiare e migliorare la qualità dei servizi. La mancanza di fiducia, quindi, non rappresenta un fattore ostativo a percorsi di cambiamento condivisi dai cittadini. L’attivazione di un percorso virtuoso di cambiamento è maggiormente dipendente dal grado di condivisione da parte delle persone coinvolte, piuttosto che dal grado di fiducia esistente tra gli attori coinvolti nel processo di trasformazione.

Questa disponibilità da parte delle persone mostra, invece, che in diverse occasioni, ciò che realmente blocca i processi di cambiamento è la sfiducia degli amministratori nei confronti dei cittadini. La presunta non volontà di questi a non collaborare rappresenta spesso il principale alibi degli amministratori per non avviare processi di trasformazione; “le persone non sono pronte” è il refrain e l’alibi più utilizzato per non cambiare.

Questo aspetto ha giocato un ruolo fondamentale nella crisi dei rifiuti a Napoli, dove si sono perse strade fallimentari e inefficaci, addebitando spesso ai cittadini la responsabilità di non aver seguito opzioni più opportune.

La lunga e pressochè strutturale “crisi” dei rifiuti che ha attanagliato la città di Napoli in particolare, ma anche altre aree della Campania, ha alimentato senza soluzione di continuità la sfiducia dei cittadini verso le istituzioni, locali e sovralocali, complici nel mal governo della questione (Gribaudo, 2008). L’evidenza, palpabile e ingombrante, di questa sfiducia istituzionale ha oscurato il suo inverso: la sfiducia delle istituzioni nei confronti del cittadino.

I risultati dell’indagine presentata in questo lavoro evidenziano inequivocabilmente che spesso il principale ostacolo al cambiamento può risiedere nella scarsa fiducia che gli amministratori hanno nei confronti dei cittadini, piuttosto che nella indisponibilità di questi a cambiare.

Per impostare un processo di costruzione del cambiamento diventa fondamentale il coinvolgimento (pro)attivo dei cittadini per acquisire il loro consenso sul progetto. Nel caso della raccolta differenziata porta a porta è emerso che in diverse aree della città sono gli stessi cittadini che hanno promosso questa pratica ed hanno sollecitato l’azienda a proporre un nuovo modo di raccogliere i rifiuti.

L’esperienza di Napoli rivela che la consultazione, la partecipazione e l’informazione sono forti leve di cambiamento, fondamentali per governare i processi di trasformazione complessi. L’utilizzo di tali leve richiede ovviamente più tempo e la volontà di tener conto delle indicazioni che emergono dal processo di partecipazione. Questo approccio al cambiamento riduce infatti le resistenze, è in grado di valorizzare gli spunti e le idee che vengono dal basso e rappresenta una risposta alla enorme domanda di partecipazione e di voglia di fare che emerge dal territorio.

Da questo punto di vista le analisi di *citizen satisfaction* da sole non possono essere in grado di rispondere a tale obiettivo. La necessità di coinvolgere i cittadini non soltanto nella fase di verifica della qualità del servizio percepito, ma anche in quella di messa a punto del sistema di erogazione, deve spingere le imprese, e più in generale gli



enti locali politicamente responsabili, a mettere in campo strumenti più sofisticati, in grado di raccogliere in modo meno strutturato e asettico il contributo dei singoli cittadini, dei condomini, delle associazioni che operano sul territorio e che sono in grado di fornire spunti e idee per una migliore progettazione del servizio.

Gli stereotipi diffusi del napoletano incapace, sporco, senza un'ombra di senso civico, ecc., hanno di certo giocato la loro parte nel generare una spesso pretestuosa motivazione a non contare sulla sua collaborazione. Ma proprio la questione rifiuti ha rotto questo schema, rivelando cittadini disposti ad impegnarsi nella difesa del territorio, ad acquisire conoscenze e competenze adeguate alla salvaguardia dell'ambiente, ad appropriarsi del concetto di sostenibilità. La fattibilità della raccolta differenziata porta a porta a Napoli ne è la riprova immediata, tanto sorprendente e inattesa che non ha neanche raccolto una adeguata attenzione mediatica! Ora, se il processo di ri-costruzione della fiducia istituzionale appare ancora lungo e difficoltoso e impegna gli attori pubblici in uno sforzo di recupero di credibilità, quello di riconoscimento della fiducia verso i cittadini, alla luce dei risultati qui presentati, ci sembra possa essere decisamente facilitato se c'è la disponibilità ad "ascoltare" gli abitanti della città, a percepirli come portatori di conoscenze, ad assumere il loro punto di vista chiamandoli a partecipare nei processi di governance urbana.

## **Postfazione**

*di Rosario Aiello\**

Questo volume nasce dalla volontà di fare in modo che le risultanze dell'indagine effettuata nel 2010 sulla qualità percepita del servizio di raccolta porta a porta realizzato in alcuni quartieri di Napoli potessero uscire dai confini della città e dai cassetti degli archivi. Quanto emerso dall'analisi, infatti, contribuisce non solo al dibattito sulle modalità di gestione dei rifiuti solidi urbani, ma anche a sfatare una mitologia negativissima che da troppo tempo accompagna Napoli e i napoletani, loro malgrado. Per questi motivi ci è sembrato utile e importante sposare l'idea del Dipartimento di Sociologia dell'Università Federico II di realizzare una pubblicazione finalizzata a divulgare i risultati e le implicazioni del lavoro di indagine svolto. Il prodotto finito ci rende orgogliosi di essere stati partecipi e sponsor del progetto, visto che su questi temi la nostra Società è impegnata non solo quale soggetto prestatore di servizi, ma anche in qualità di convintissimo sostenitore della necessità di affrontare il tema dei rifiuti urbani abbandonando logiche impossibiliste nei confronti della raccolta differenziata.

WWF Ricerche e Progetti è una società che è stata costituita nel 2004 sulla base di un riassetto interno dell'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature ed è di proprietà della Fondazione WWF Italia; ispira la sua azione alla missione del WWF e si definisce una società "di parte" in quanto è stata costituita per essere, nell'ambito della prestazione di servizi, uno strumento che opera per realizzare progetti utili alla sostenibilità ambientale e alla minimizzazione del peso dell'uomo sugli ecosistemi.

---

\* *Responsabile relazioni esterne e gare- WWF Ricerche&Progetti S.r.l.*

Nel suo operato pone particolare attenzione alle comunità ed alle economie locali nella convinzione che realizzazioni esemplificative di un modello sociale funzionale alla riqualificazione, al miglioramento e alla tutela delle condizioni dell'ambiente debbano fortemente coinvolgere i principali soggetti dei processi.

Questa è l'impostazione con la quale, insieme alla Cooperativa ERMECO, ha approcciato il bando di gara per la realizzazione dei servizi di comunicazione, accompagnamento e mediazione territoriale per l'avvio del servizio di raccolta differenziata porta a porta realizzato a Napoli, trovando un valido alleato nel Dipartimento di Sociologia dell'Università Federico II di Napoli con cui è iniziata una collaborazione già nella fase di redazione del programma di lavoro che comprendeva i criteri per la realizzazione dell'indagine presentata in questo volume.

Le attività di accompagnamento e di successiva rilevazione sono state svolte in un periodo molto critico, coincidente con alcune delle peggiori emergenze rifiuti nella città di Napoli. Il lavoro, che ha visto il forte impegno di un gruppo molto motivato, è stato faticoso ma gratificante: la risposta dei cittadini, e anche degli operatori di ASIA Napoli, è andata al di là delle aspettative sia in termini di partecipazione e motivazione, sia per quanto riguarda i risultati conseguiti.

I numeri parlano chiaro: la media della raccolta differenziata nei quartieri del porta a porta ha raggiunto livelli superiori al 66% contribuendo a far balzare la percentuale complessiva di raccolta differenziata nel Comune di Napoli dal 13% al 20%. Non solo è aumentata la quantità, ma è stata buona la qualità delle raccolte differenziate contenenti basse percentuali di impurità. In particolare, i quartieri di Bagnoli e Chiaiano, con picchi di differenziata superiori rispettivamente al 90% e al 75%, hanno raggiunto e superato virtuose realtà del Nord Europa, con buona pace di tanti denigratori.

Nel periodo tra la fine dell'anno 2009 e tutto il 2010 sono stati coinvolti nel porta a porta 128.000 cittadini per un totale di 42.000 nuclei familiari e 4.880 condomini; sono state effettuate 5.800 ore di punti informativi stradali e 2.300 ore di controlli sulla qualità dei conferimenti presso i condomini. Si sono tenuti 100 incontri con gli amministratori di condominio e 10 assemblee di quartiere. Il personale Asia dedicato al porta a porta è stato formato con 48 ore di aula. Incontri con insegnanti e studenti nei quartieri interessati hanno completato il pacchetto di azioni messe in campo che sono culminate con l'indagine sulla soddisfazione dell'utenza le cui attività e risultanze sono state descritte nel capitolo 3 di questo volume.

Quanto emerso dall'indagine, la partecipazione dei cittadini e degli altri soggetti coinvolti negli incontri di quartiere e in particolare la qualità di tale partecipazione, ci hanno indotto a fare una riflessione insieme al Dipartimento di Sociologia.

Tale riflessione ci ha spinto a rilanciare e proporre ad ASIA Napoli di realizzare, all'interno del programma di lavoro di prosecuzione delle attività nell'anno 2011, una attività aggiuntiva a complemento dell'aggiornamento dell'indagine sulla soddisfazione dell'utenza: la sperimentazione di un processo di partecipazione a supporto del servizio porta a porta.

La proposta è stata accolta favorevolmente e la sperimentazione è partita a novembre del 2011 nel quartiere di Scampia, in cui è stato attivato il servizio porta a porta. Anche questo quartiere, ci piace sottolinearlo, ha raggiunto e superato picchi del 65% di raccolta differenziata.

La sperimentazione di un processo di partecipazione rappresenta, come traspare chiaramente da quanto riportato nelle conclusioni del libro, il naturale complemento all'analisi di soddisfazione dell'utenza sul servizio.

Per garantire e progressivamente migliorare i risultati della raccolta differenziata è necessario ottenere il consenso e chiedere supporto ad

una serie di soggetti presenti ed attivi sui territori interessati, al fine di ricercare insieme le modalità più opportune per coinvolgere quante più persone possibile e favorire la rivoluzione culturale che il sistema porta a porta necessariamente richiede.

La costruzione di alleanze con soggetti già attivi rappresenta un sicuro elemento di successo per una strategia di cambiamento radicale che, per essere ben definita e attuata, deve essere basata sulla giusta conoscenza delle problematiche e sulla prevenzione e gestione dei possibili conflitti locali.

Questa modalità può anche consentire di riprogrammare, in corso d'opera, le modalità di erogazione del servizio, in funzione di miglioramenti operativi o esigenze di varia natura, potendo contare sulla collaborazione che deriva dall'esatta comprensione da parte degli utenti/attori sia delle problematiche che del proprio ruolo.

Questa sperimentazione rappresenta un salto di qualità ed i risultati che si spera di ottenere dal punto di vista della corretta interazione tra il soggetto erogatore, l'Istituzione garante e il cittadino fruitore del servizio - che nel caso specifico del porta a porta è anche colui che ne determina il successo o il fallimento - possono sicuramente rappresentare un elemento di forte spinta e innovazione.

Mettere i cittadini nelle condizioni di dare correttamente, consapevolmente, motivatamente e responsabilmente il proprio contributo ha già pagato; fare un salto di qualità può far perseguire risultati ancora migliori.

La carenza di materie prime in Europa infatti, cui si aggiunge la contingente situazione economica, impone agli Stati di attuare strategie per la prevenzione della produzione di rifiuti per arrivare ad un recupero effettivo di materia al 50% entro il 2020.

Questo obiettivo può essere raggiunto solo attivando da subito sistemi che portino la raccolta differenziata almeno al 70%, considerando una quota parte della raccolta contenente impurità e pertanto non riciclabile.

Napoli è sulla buona strada: i numeri ci sono, i cittadini rispondono oltre le attese e le azioni poste in essere, compresa la sperimentazione qui accennata, lasciano ben sperare per un riscatto definitivo da un'immagine negativa della città in tema di rifiuti urbani che ha fatto il giro del pianeta.

## APPENDICE 1

### Le zone urbane del porta a porta

di Antonella Avolio, Fabrizio Canfora, Daniela D'Ambrosio,  
Pierluigi Pisani

#### Premessa

Fin dall'epoca preindustriale, i fattori di crisi nella gestione dei rifiuti si concentrano nelle città, all'interno di un classico *gap* tra crescita della popolazione urbana, superficie urbanizzata, densità di edifici e persone da un lato; organizzazione urbanistica, comportamenti sociali e capacità di controllo tecnico-amministrativo dall'altro. Sotto questo profilo Napoli rappresenta un caso singolare. Nel 1836 la città ha 357.283 abitanti, stipati per lo più in palazzi bassi e fondaci; questi ultimi con apparente somiglianza ad alcuni tipi edilizi dell'urbanistica spagnola (*conventillos*) che consistevano solitamente "in un androne, un portone senza uscio, un arco da cui si entra in un cortiletto. Voi crederete entrandovi di trovare la scala e montar su. Invece entrate in tutta una borgata con le sue stradiciuole, le sue portelle che mettono a quartierini di una o due stanze, due per ognuno dei cinque o sei piani, con un deposito di immondizie ad ogni pianerottolo" (Forti Messina 1978, 28). E' a partire da questo periodo che Napoli subisce alcuni interventi di *restyling* urbano che ne trasformano anche il tessuto sociale.

Un primo intervento è quello del *Risanamento*, successivo all'epidemia di colera del 1884. Caratteristica esemplare è la realizzazione del *Rettifilo* (attuale Corso Umberto I), una lunga arteria che procede in linea retta dalla stazione ferroviaria della città fino alla centrale piazza Municipio, zona di approdo sul mare. Il criterio perseguito era quello di creare una continuità stradale che legasse i luoghi funzionali della città borghese (Stazione ferroviaria,

Borsa, Galleria, Università, etc.) attraverso un sistema connettivo infrastrutturale e residenziale. Un secondo intervento rilevante si colloca intorno ai primi anni del Novecento. Si tratta della realizzazione dei Piani di espansione industriali esterni al centro cittadino (1904-1910), che segnano la nascita della periferia *strictu sensu* in cui vengono progettati e realizzati quartieri operai legati a nuovi insediamenti industriali, tra cui il quartiere di Bagnoli. Negli anni successivi lo sviluppo della periferia urbana partenopea segue diverse direttrici attraverso una crescita in buona misura riconducibile a migrazioni interne, dalla provincia o dal resto della Campania verso il capoluogo. Così, ai quartieri popolari centrali si aggiungono prima i quartieri operai e poi quelli della periferia operaia-popolare. Lo sviluppo edilizio degli anni Sessanta giocherà un ruolo importante nel processo di espansione della città. In particolare, gli interventi di edilizia pubblica si concentrano sulla creazione di quartieri operai e popolari nella zona settentrionale e, soprattutto, nella zona orientale di Napoli (è il caso di San Giovanni a Teduccio); parallelamente, si sviluppa l'edilizia riservata ai ceti borghesi della città, che si estende verso la zona collinare (Vomero e Posillipo). Tutto ciò attiva e sostiene un visibile processo di decentramento urbano: la popolazione cittadina si sposta lungo le aree periurbane, dove i costi degli immobili (di edilizia popolare) sono più accessibili e dove la qualità della vita comincia ad essere percepita come migliore di quella del centro. Le trasformazioni urbane e i nuovi criteri di insediamento connotano la stratificazione sociale: da un lato il concentrarsi del ceto operaio in alcune zone della periferia (Bagnoli, Ponticelli, San Giovanni); dall'altro la concentrazione residenziale dei ceti borghesi (Vomero-Arenella, Posillipo-Mergellina) (Andriello *et al.*, 1977).

Benché come effetto di un lungo periodo di mutamento sociale (basti pensare alle ricadute del terremoto del 1980 sulla ri-definizione dello scenario urbano o alla fase di de-industrializzazione) questa linea di

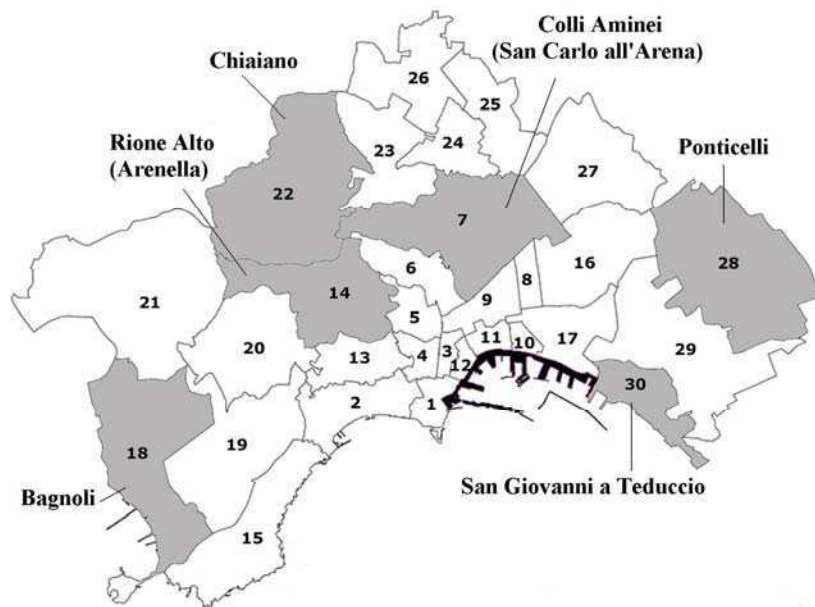


segregazione sia diventata sempre più sfumata, Napoli si presenta ancora come una città dalla struttura complessa che affianca a processi di gentrificazione dei quartieri popolari (i Quartieri Spagnoli), innesti popolari-borghesi nelle aree de-industrializzate (Bagnoli), ma anche flussi di immigrati che ridisegnano il tessuto urbanistico e sociale della città contribuendo a complessificarne la trama. Inoltre, la riforma del decentramento comunale approvata nel 2005 impone alla città una radicale revisione territoriale che riaccorpa le 21 circoscrizioni cittadine in 10 municipalità, il cui presidente sarà eletto direttamente dai cittadini, come previsto dalla legge 81/93. Le municipalità comprendono una popolazione che varia grosso modo tra 85.000 e 120.000 abitanti e includono quartieri spesso diversi tra loro per connotazioni culturali, economiche, sociali e politiche. Il risultato, insomma, è una sostanziale ridefinizione della distribuzione dei servizi e delle strutture amministrative di prossimità, ma anche una ridefinizione della mappa del consenso elettorale; dinamiche che avranno un peso di rilievo nelle recenti trasformazioni del sistema politico napoletano (Brancaccio e Zaccaria, 2007).

E' all'interno di questa complessa struttura urbana che si inserisce il servizio di raccolta differenziata porta a porta, avviato sperimentalmente nel 2008 in alcune zone della città, che connotano spaccati urbani differenti. Si va da quartieri periferici come Chiaiano, Ponticelli, San Giovanni a Teduccio e Bagnoli a quartieri più centrali come San Carlo all'Arena e Arenella (cfr. fig. 1). In tal senso Napoli è un caso esemplare di rincorsa tra dimensione e collocazione delle discariche urbane, quantità e qualità di rifiuti da smaltire, espansione e trasformazione dell'area urbanizzata. Il servizio di raccolta differenziata porta a porta si misura con un razzolare dei rifiuti urbani dalla *lunga durata*; un percorso storico che ha visto Napoli confrontarsi tortuosamente con problemi e soluzioni di ecologia urbana e di smaltimento dei rifiuti in uno stato di permanente

*equilibrio instabile.* Quest' appendice presenta, sinteticamente, il profilo storico-structurale delle zone della città interessate dal servizio in cui è stata effettuata la ricerca presentata nel volume (*infra*, cap.3). Quattro zone, lo ricordiamo, coincidono con i quartieri scelti per la sperimentazione (fig. A.1): Bagnoli, San Giovanni a Teduccio, Chiaiano e Ponticelli; due zone, Rione Alto e Colli Aminei sono porzioni ampie e popolate dei quartieri Arenella, la prima, San Carlo all' Arena, la seconda.

*Figura A.1 – I quartieri di avvio del servizio di raccolta differenziata porta a porta*



## A.1 Il Profilo storico-urbano

### *Zona 1. Bagnoli*

Situato nella zona est della città, il quartiere di Bagnoli, insieme a quello di Fuorigrotta, costituisce la Municipalità 10<sup>73</sup>. Collocato in un'area di origini vulcaniche, deriva il suo nome (in origine *Bagnuolo*) dalla ricchezza di bagni termali che, in epoca romana, costituivano fattore di forte attrazione (Ianniello, 2004).<sup>74</sup>

All'inizio della seconda metà dell'800, con l'insediamento sulla spiaggia di Bagnoli di un opificio chimico e di due vetriere (assorbite nel 1907 dallo stabilimento siderurgico ILVA), prende vita l'avventura industriale del quartiere, che ne segnerà le sorti per più di un secolo. Accanto a questo sviluppo persiste, nel primo ventennio del Novecento, la vocazione di Bagnoli come luogo di villeggiatura e bagni.

Nel 1911 viene definito il “nuovo piano di risanamento e ampliamento della città di Napoli”, all'interno del quale si esprimeva la necessità di istituire dei veri e propri rioni industriali, indispensabili per lo sviluppo economico, oltre alla realizzazione del porto in via Marina e all'edificazione di alcune aree litoranee, come via Caracciolo e San Giovanni a Teduccio. Anche quando, nell'autunno del 1943, gli impianti dell'ILVA furono rasi al suolo dai tedeschi in ritirata, si preferì adottare la logica della ricostruzione senza considerare il problema della crescente urbanizzazione di

---

<sup>73</sup> Bagnoli confina a nord con il quartiere Pianura e con il Comune di Pozzuoli; a sud con il quartiere Posillipo, a ovest affaccia sul mar Tirreno e a est confina con il quartiere di Fuorigrotta .

<sup>74</sup> La piana di Bagnoli-Fuorigrotta si è formata circa 12.000 anni fa, successivamente all'eruzione del 'Tufo Giallo Napoletano' ed al collasso vulcano-tettonico che ha generato la 'caldera flegrea'. L'attività del campo policroaterico di Agnano ha poi definito una depressione con un conseguente avanzamento della linea di costa e quindi la formazione del terrazzo di Bagnoli-Fuorigrotta.

Bagnoli e Fuorigrotta. Nel 1953 l'ILVA acquistò, con l'intento di estendere i consumi di acciaio, il suolo ceduto negli anni '30 al Demanio. Nel 1961 dalla fusione dell'Ilva con la Cornigliano nacque l'Italsider.

Così, già dopo il 1962 la zona occidentale di Bagnoli era occupata dalle industrie per una superficie complessiva di 2.235.151 mq.<sup>75</sup> Le conseguenze ambientali della presenza del centro siderurgico dell'Italsider e del cementificio non sono da sottovalutare. È emerso, infatti, in un'indagine condotta dai ricercatori dell'università di Napoli, che le polveri prodotte dagli impianti sono risultate nocive per una misura di circa 25 volte maggiore rispetto ai limiti stabiliti dalle norme vigenti (De Vivo *et al.*, 2002); senza considerare i 20 milioni di litri l'ora di sostanze mortifere rilasciate a mare dall'Italsider (cloro, ammoniaca, solfuri, fenoli, idrocarburi). Successivamente, nonostante il nuovo piano regolatore del 1972 stabilisse l'incompatibilità dell'impianto siderurgico con un centro densamente abitato, nel 1973 l'Italsider realizza un ampliamento dell'impianto occupando una nuova area. Ma proprio gli anni '70 sono segnati da una pesante crisi del settore, che porterà lentamente alla chiusura degli impianti negli anni '90. Ufficialmente, l'Italsider chiude i battenti nel 1992, provocando una seria crisi economica e sociale, considerato che in seguito a quell'evento ci fu una significativa perdita di posti di lavoro, con pesanti ricadute sull'identità industriale e operaia del quartiere. La chiusura degli impianti ha dato l'avvio a diverse indagini scientifiche finalizzate ad analizzare lo stato di salute delle aree e della popolazione coinvolte<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Italsider 1.950.000 mq, Eternit 157.032 mq, Montedison 65.028 mq, Cementir 63.091 mq.

<sup>76</sup> Di recente, precisamente nel marzo 2011, la Procura della Repubblica di Napoli ha aperto un fascicolo sull'Eternit, nell'ambito del maxi processo ai vertici della multinazionale dell'amianto, con l'accusa di aver provocato circa duemila morti, causate dall'amianto prodotto nelle diverse sedi italiane tra cui quella di Bagnoli.

Tutti suggeriscono la necessità di una riorganizzazione urbanistica utile a recuperare le zone dismesse e ampliare le aree verdi con apposite operazioni di bonifica.

Il primo tentativo per la rinascita di Bagnoli è riconducibile al 1996, quando viene istituita la Società Bagnoli S.p.A. con la delibera del 20 dicembre 1994 per l'attuazione del Piano di recupero ambientale dell'area di Bagnoli, finanziato dal CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica). Della società entrano a far parte tutti gli ex lavoratori degli impianti siderurgici che, attraverso processi di formazione, avrebbero avuto la possibilità di reinserirsi in un nuovo contesto lavorativo, necessario per la bonifica delle aree. Ma a smentita di quanto promesso, le aree effettivamente sottoposte a bonifica saranno molto poche. Le sorti per Bagnoli si risolvono grazie alla fondazione IDIS, presente sul territorio dal 1993. La fondazione è riuscita *in primis* a ottenere dalla Regione Campania e dal Ministero della Ricerca e dell'Istruzione il permesso di acquisire i vecchi fabbricati dismessi in via Coroglio. Il progetto della fondazione prevedeva la possibilità di riutilizzare i capannoni industriali come sede di un museo scientifico all'avanguardia, teso alla divulgazione della scienza e della tecnologia con mezzi interattivi. Così, nel 1996, con la realizzazione di un primo lotto, viene aperta al pubblico la Città della Scienza di Napoli, pensata e organizzata su modello di quella di Parigi (Liccardo, 2008).

A seguito degli insuccessi della società Bagnoli S.p.A., si costituisce la Bagnolifutura S.p.A., una società di trasformazione urbana nata il 24 aprile 2002 in seguito alla delibera del Consiglio Comunale n. 40 del 18.2.2002, con l'obiettivo di realizzare gli interventi di trasformazione urbana previsti dal PUE Bagnoli-Coroglio. Com'è

noto, gli interventi sono ancora in fase di realizzazione e hanno incontrato non pochi ostacoli<sup>77</sup>.

### **Zona 2. Chiaiano**

Situato nell'area est della città, il quartiere di Chiaiano appartiene alla Municipalità 8.<sup>78</sup> Prime notizie relative ai due casali di Polvica e Chiaiano si hanno a partire dall'epoca ducale (X sec.), grazie agli studi condotti alla fine dell'800 da Bartolomeo Capasso, autore della *Tabula Chorografica Neapolitani Ducatus* nella quale viene tra gli altri indicato il territorio di *Claulanum* (Di Lorenzo, 2006). Quell'epoca vede sorgere diverse masserie, che trovano nelle enormi distese di terreni della Selva e della Toscanella una perfetta sintonia. Fino alla fine del 1700 i vari abitati che popolano il territorio di Santa Croce, Polvica e Chiaiano sono separati non solo dal punto di vista edilizio ma anche amministrativo; difatti, è a partire dal 1807 che nascono i Comuni Riuniti di Chiaiano, Polvica e S. Croce, comprendenti i confini dell'attuale quartiere Chiaiano. Fino a quel momento, la crescita urbana avanza a piccoli passi; molto probabilmente i caratteri urbani d'inizio '800 sono quelli mantenutisi per secoli (Di Lorenzo, 2006).

---

<sup>77</sup> Il Piano Urbanistico Esecutivo di Bagnoli-Coroglio prevede la valorizzazione delle risorse ambientali e il rafforzamento della vocazione turistico - culturale dell'area. Gli elementi chiave della trasformazione dell'area sono infatti il verde e la natura: un grande parco di circa 120 ettari occuperà gran parte dell'area oggetto della bonifica. All'interno del parco, attraverso il recupero di alcuni manufatti di archeologia industriale, verranno realizzate attrezzature a scala urbana, attrattori economici e servizi di quartiere. ([www.bagnolifutura.it](http://www.bagnolifutura.it))

<sup>78</sup> Chiaiano confina a nord con i comuni di Marano e Mugnano di Napoli, a ovest con il quartiere Pianura, a sud con il quartiere Arenella e ad est con i quartieri Piscinola e San Carlo all'Arena.

In seguito al nuovo modello di armatura del territorio, nel corso del XIX secolo, per collegare i centri minori a quelli maggiori viene inaugurata via Santa Maria a Cubito, una vera e propria arteria che conserva, tutt'oggi, un ruolo primario nei collegamenti dell'area nord occidentale di Napoli. L'apertura della via provinciale di S. Maria a Cubito porterà alla costruzione di una serie di strade secondarie che si distaccano dall'asse principale collegandolo alle varie zone abitate. E' lungo questa struttura viaria che si sviluppa l'edilizia del '900 - favorita anche dalla nascita delle strutture ospedaliere - che collega il quartiere ai nuovi nuclei urbani del Vomero prima e del Rione Alto poi. L'incremento edilizio ha dunque interessato le porzioni di territorio a ridosso delle principali strade di scorrimento. Nell'area sud-est del quartiere, come visto, sono state localizzate le maggiori infrastrutture ospedaliere, mentre la zona a verde, che interessa una larga porzione di territorio, ha mantenuto inalterata la presenza di masserie sparse.

La storia di Chiaiano come quartiere di Napoli inizia nel 1926, quando alcuni comuni perdono l'autonomia amministrativa ed entrano a far parte della progettata Grande Napoli. Le innovazioni di questo periodo sono però anche di tipo urbanistico: si assiste ad una riconfigurazione funzionale del territorio comunale con la realizzazione di nuove infrastrutture viarie volte all'ampliamento della città e alla localizzazione di importanti servizi (Liccardo, 2008). Un'influenza enorme per la successiva crescita del quartiere avranno, infatti, i nuovi assi di collegamento: la strada Arenella-Cangiani, oggi via Domenico Fontana, un allacciamento al nuovo rione Arenella; via Giovanni A. Campano, che unisce l'area a valle con il quartiere di Piscinola; via Toscanella, di collegamento alla zona collinare.

Negli anni '50 e '60 gli interventi più importanti sono dovuti all'iniziativa pubblica e, come appena visto, sono le nuove infrastrutture a caratterizzare la crescita del quartiere. Nel ventennio

successivo, invece, all'iniziativa pubblica si sostituisce quella privata: sono gli anni dell'abusivismo edilizio. Una serie innumerevole di case, nella tipologia a villetta, vengono edificate allineandosi in nuovi viali privati, nati dalla lottizzazione abusiva delle campagne che circondano la città. E' in questa ultima fase di crescita che l'area urbanizzata triplica all'incirca la superficie occupata. L'assenza di qualsiasi logica di programmazione urbana ha fatto sì che oggi Chiaiano risenta dell'assenza di un vero e proprio centro: il nucleo originario non svolge alcuna funzione di riferimento; la via S. M. a Cubito, che tanto ha significato per il suo sviluppo, funziona essenzialmente come asse di collegamento con il centro cittadino e con alcuni comuni della provincia (Andriello *et al.*, 1981). D'altro canto, va detto, Chiaiano, rispetto alle altre cinque zone qui considerate, presenta ad oggi la superficie territoriale destinata a verde pubblico più estesa sia in termini assoluti (937.190 mq) che in rapporto agli abitanti (42 mq/ab.)<sup>79</sup>. Non a caso l'area di Chiaiano rientra nel Parco Metropolitan delle Colline. Nonostante ciò, una vecchia cava di tufo esistente nella zona, proprio a ridosso del parco, come è noto è stata destinata a 'megadiscarica' nel 2009, generando vivaci contestazioni e sconvolgendo gli equilibri socio-ambientali ed urbanistici. Una recente delibera del Consiglio Provinciale di Napoli (Del. 89 del 14.11.2011), votata all'unanimità, stabilisce la sospensione delle attività della cava e attiva le procedure idonee alla sua chiusura definitiva, con conseguenti operazioni di messa in sicurezza e bonifica dell'area.

---

<sup>79</sup> Bagnoli è il quartiere che ne registra la dotazione minore (29.000 mq; 1,2 mq/ab.). Servizio Gestione Parchi e Giardini. Periodo di riferimento: 2009.



### ***Zona 3. Colli Aminei***

Colli Aminei è un rione del quartiere San Carlo all'Arena, che fa parte della 3<sup>a</sup> Municipalità cittadina.<sup>80</sup> Per estensione e densità abitativa, San Carlo all'Arena è uno dei più vasti quartieri di Napoli. Esso presenta notevoli testimonianze monumentali e un'edilizia diversificata e ricca. Alla spiccata densità urbanistica corrisponde però una scarsa presenza di spazi verdi attrezzati. Il nome del quartiere deriva dall'omonima chiesa dedicata a San Carlo Borromeo, detta 'all'Arena'<sup>81</sup> per la natura arenosa che ricopriva la strada antistante (Liccardo, 2008).

All'interno del quartiere si dipartono due zone che sembrano assumere un'identità ben precisa: i Ponti Rossi e Capodimonte. I Ponti Rossi comprendono un'area che va dal Parco Capodimonte fino a piazza Grande. Tale zona è da sempre nota come particolarmente fertile e adatta all'agricoltura. Tra la fine dell'Ottocento e gli inizi del Novecento si procede alla costruzione di numerose e diversificate ville rurali, ma contestualmente inizia anche l'espansione urbanistica che interessa l'intera città e che, accompagnata dalle note vicende di speculazione edilizia, sconvolge il panorama naturale dei Ponti Rossi. Capodimonte invece, fino alla metà del Settecento è un territorio quasi completamente isolato, nel quale è presente qualche sporadico casolare di campagna. Nel 1734 viene costruita la Reggia di Capodimonte, che diventerà Museo nel secondo dopoguerra. In questo periodo si sviluppa il rione di Porta Piccola e, dal lato opposto al Parco di Capodimonte, la contrada di Porta Grande (Liccardo, 2008). Altra zona del quartiere San Carlo all'Arena è l'attualmente popoloso Viale Colli Aminei. Il nome fa

---

<sup>80</sup> Il quartiere confina a sud con i quartieri Stella, San Lorenzo e per pochi metri con Vicaria; a ovest con Chiaiano; a est coi quartieri San Pietro a Patierno e Poggioreale; a nord con i quartieri Miano, Secondigliano e San Pietro a Patierno.

<sup>81</sup>Le arene erano corsi d'acqua a carattere stagionale da cui l'origine dei nomi Arenella, Arenaccia, Arena S. Antonio.

riferimento alla vite *generis aminei vites* diffusissima un tempo sulle colline di Capodimonte e tra Mergellina e Posillipo. Dall'uva di questa vite si otteneva il vino Amineo, noto già in epoca romana. Al viale fu trasferito questo nome con il quale veniva chiamata la collina che fu luogo di tranquille villeggiature fino agli anni trenta (De Arcangelis F., 1988)<sup>82</sup>.

L'urbanizzazione delle colline napoletane ha raggiunto questa zona negli anni '60 del Novecento; fortunatamente la topografia, talvolta impraticabile, ha limitato il deturpamento edilizio. Oggi il quartiere presenta una zona densamente abitata, con una popolazione di circa 30.000 abitanti, circondata da un'area verde, adibita a parco pubblico o a coltivazioni agricole.

Il rione dei Colli Aminei è prevalentemente residenziale. Sono presenti numerosi esercizi commerciali, oltre ad un piccolo indotto derivante dai numerosi ospedali presenti nella Zona Ospedaliera, nonché il Tribunale per i minorenni di Napoli e il relativo Centro di prima accoglienza. Ospita le sedi del Seminario Arcivescovile di Napoli e della Pontificia Facoltà Teologica dell'Italia Meridionale.

I Colli Aminei costituiscono una cerniera dei collegamenti cittadini sull'asse nord-sud, anche per la presenza della stazione Colli Aminei della Linea 1 della Metropolitana di Napoli. Gli assi viari sono il Viale Colli Aminei e la Via Nicolardi; da entrambi si dipartono numerose traverse, denominate con nomi di piante e fiori, a ricordo della storica bellezza naturalistica dei luoghi. In origine, le traverse

---

<sup>82</sup> Già in epoca romana, i Colli Aminei, insieme a Capodimonte, furono un rinomato luogo di villeggiatura dal clima particolarmente salubre, grazie alla presenza di boschi. Nel XVIII secolo la zona (allora esterna alla città, come le colline del Vomero e dell'Arenella) vide l'inizio dell'estrazione del tufo, in particolare nei pressi del vallone di San Rocco. L'estrazione a cielo aperto è continuata anche nel periodo successivo alla Seconda Guerra Mondiale, negli anni Cinquanta, e prosegue, seppur in forma ridotta, ancora oggi.

di Viale Colli Aminei sono stradine private che fanno parte di grossi parchi privati; in seguito sono diventate strade pubbliche.

Diversi parchi urbani sono presenti nel quartiere o nelle sue immediate vicinanze<sup>83</sup>. Relativamente alla presenza di parchi, San Carlo all'Arena è la zona che, tra le sei considerate, ne presenta il maggior numero (quattro), ma rispetto alla disponibilità di mq. di verde in parchi per abitante è Chiaiano che si conferma con il valore più elevato (42,2 mq/ab)<sup>84</sup>. Riguardo alla struttura sociale ed edilizia del quartiere San Carlo all'Arena, si assiste ad una netta spaccatura tra la parte alta e quella bassa: nella zona alta, corrispondente al rione dei Colli Aminei e alle zone contigue, c'è una maggiore concentrazione di parchi privati, abitati prevalentemente dalla piccola-media borghesia cittadina e da professionisti; la zona bassa, quella di Capodimonte, prevalentemente è abitata dagli strati popolari. E' comunque presente una certa mescolanza di ceti sociali (caratteristica propria dell'intera città di Napoli), dovuta alla presenza di edilizia popolare anche nella zona superiore e di edilizia privata di alto profilo nella zona inferiore. Infatti, nella storia urbanistica del quartiere si individua una parallela espansione dell'edilizia sia privata che pubblica.

---

<sup>83</sup> Tra gli altri, il Parco del Poggio, aperto nel 2001, si snoda sul versante della collina e si affaccia verso il mare. Offre un panorama di Napoli da un punto abbastanza elevato che abbraccia il Vesuvio, quasi di fronte, e la zona di piazza Municipio con la collina del Vomero che la sovrasta. Il 5 aprile 2008 è stato aperto il Parco di Via Nicolardi, più piccolo di quello del Poggio. Il contiguo Vallone di San Rocco, benché non facilmente accessibile al pubblico, è tutelato come polmone verde ed inserito nella riserva urbana delle colline napoletane.

<sup>84</sup> Anche in questo caso Bagnoli si conferma con la minore disponibilità di verde pro-capite (0,6 mq/ab.). Comune di Napoli, Servizio Gestione Parchi e Giardini. Periodo di riferimento: 2009.

#### ***Zona 4. Ponticelli***

Il quartiere Ponticelli è situato nella zona orientale della città e fa parte della Municipalità 6.<sup>85</sup> Il primo villaggio insediativo nella zona risale al IV secolo a.C., come testimoniato da ritrovamenti archeologici di un'antica necropoli. Nell'età medievale diversi monasteri di Napoli erano proprietari di gran parte di quelle terre, che producevano ricchi raccolti. Nel 949 con la costruzione di mulini il territorio assume la configurazione di casale agricolo. Il quartiere prende il nome di Ponticelli poiché anticamente era consuetudine usare delle tavole di legno, dette appunto 'ponticelli', per attraversare i piccoli corsi d'acqua, i ruscelli e il fiume Sebeto con lo scopo di intensificare gli scambi commerciali con la vicina Torre del Greco.

Nel Settecento la popolazione superò i quattromila abitanti, ma è a partire dall'Ottocento che il tessuto urbano viene notevolmente modificato, soprattutto in riferimento alla rete viaria. Infatti, nella seconda metà dell'800 Ponticelli va assumendo un nuovo ruolo commerciale – industriale, sostituendolo a quello esclusivamente agricolo: le nuove istanze economiche necessitano di nuove strade di collegamento e di differenti tipologie edilizie, non più assimilabili a quelle agro-ortensi del cortile e delle masserie.

Nel 1925 il borgo viene aggregato alla città di Napoli; ma è nel secondo dopoguerra che perde il suo carattere prevalentemente agricolo, in quella fase di urbanizzazione caratterizzata dalla costruzione di nuovi quartieri popolari e grande speculazione edilizia. Vengono costruite centinaia di case in rioni malsani e sovrappopolati, tra cui il Rione De Gasperi, il Lotto Zero e il parco

---

<sup>85</sup> Confina a nord con i comuni di Casoria e Volla, ad est con i comuni di Cercola e San Sebastiano al Vesuvio, a sud con il quartiere Barra e a ovest con il quartiere Poggioreale.

Conocal, in cui saranno accolti gli sfollati del centro di Napoli dopo il terremoto del 1980.

Il quartiere di Ponticelli si caratterizza attualmente per le sue ampie aree residenziali, eterogenee e discontinue - esito degli interventi di edilizia pubblica sviluppatasi in modo massiccio a partire dagli anni '50 - che si susseguono monotone e ripetitive, accanto ad improvvisi paesaggi industriali, come gli impianti della Butangas e gli insediamenti petrolchimici della Q8 o il palazzone dell'Arin e del centro commerciale Auchan, entrambi in via Argine. Percorrendo Ponticelli, infatti, si passa dal modello della città imperniato sulle *gated communities* (Amendola, 2008) - nuove forme di privatizzazione dei tradizionali spazi pubblici (Acierno e Mazza, 2009), che contrappone aree di sicurezza residenziale privata (Parco Azzurro, Parco Vesuvio) e spazi pubblici con sorveglianza e sistemi di telecamere a circuito chiuso (centro commerciale Auchan), a zone di fatiscente edilizia popolare ad alta concentrazione demografica (ex Rione Incis e i vari Lotti) - a costellazioni di *slum* di migranti, abitate da individui socialmente esclusi, perché diversi per etnia e appartenenza sociale.

### ***Zona 5. Rione Alto***

Il Rione Alto è una porzione del quartiere Arenella, che insieme al Vomero costituisce la 5<sup>a</sup> Municipalità cittadina.<sup>86</sup>

Il secolo XVII vede per la prima volta apparire, negli atti notarili, la denominazione 'Arenella', derivata dall'arena, residuo delle acque piovane che scendevano dalle colline dei Camaldoli. L'intera area

---

<sup>86</sup>Il quartiere Vomero confina a nord col quartiere Arenella; a ovest coi quartieri Soccavo e Fuorigrotta; a sud col quartiere Chiaia, ad est col quartiere Montecalvario e, per pochissimi metri, col quartiere Avvocata. Arenella, confina a sud con il Vomero; a ovest con i quartieri Soccavo e Pianura; a nord con Chiaiano e per un breve tratto col quartiere San Carlo all'Arena; a est, infine, coi quartieri Stella, Avvocata e, per pochi metri, col quartiere Montecalvario.

rimane, fino alla fine dell'Ottocento, quasi del tutto disabitata e con una spiccata vocazione agricola; isolate masserie sono l'unica forma urbana oltre a qualche esclusiva residenza nobiliare, dove ricchi proprietari si ritirano per trarre beneficio dall'aria salubre della collina e dei prodotti della terra fertile<sup>87</sup>. Lo sviluppo urbanistico del quartiere comincia a fine Ottocento, quando viene realizzato un ampio progetto di pianificazione e sviluppo viario e architettonico secondo le tendenze coeve dell'urbanistica europea (Liccardo, 2008). Agli inizi del Novecento la zona ha già raggiunto un forte grado di urbanizzazione<sup>88</sup>, al punto che l'allora vicesindaco Vincenzo Donnorso propone l'istituzione della XIII sezione municipale, proposta e approvata all'unanimità dal consiglio comunale, che comprende anche l'Arenella. Nel primo dopoguerra l'area assume la fisionomia di un quartiere residenziale preferito prevalentemente da artisti. Al di fuori di ogni organico piano di sviluppo, cominciano ad essere attuati i primi consistenti interventi di edilizia sulla collina, che generano un ulteriore aumento demografico.<sup>89</sup> Con l'avvento del regime fascista l'attività edilizia viene intensificata, seppur con lentezza perché il fenomeno apparisse tollerabile; si realizzano anche insediamenti di cooperative e di edilizia popolare. In questo periodo il comune di Napoli è costretto a sopportare l'onere delle spese effettuate per il completamento di numerose strade; iniziano i lavori di costruzione di diversi parchi residenziali e comincia a sorgere la cittadella ospedaliera, alle pendici dei Camaldoli dove l'aria è più pura e quindi più adatta alle esigenze degli infermi. Nel 1926 la Società per il Risanamento, in virtù di una controversia con il

---

<sup>87</sup>Esiste tuttora un nucleo antico preesistente all'urbanizzazione, la 'vecchia arenella' dove tra l'altro nacque il pittore Salvator Rosa, 1615-73

<sup>88</sup>«Al censimento del 1911, la popolazione del Vomero contava 25.218 abitanti raggruppati in 5.500 famiglie.» (Finizio e Zazzera, 1985, p.67).

<sup>89</sup>«Al censimento del 1921, la popolazione del quartiere collinare contava 36.000 abitanti» (*Ibidem*, p.72).

comune di Napoli, sostiene economicamente l'esecuzione del nuovo rione Arenella; migliorano anche i collegamenti con la parte bassa della città con l'entrata in funzione della funicolare Centrale, che coprirà un percorso di 1.230 metri<sup>90</sup>.

Il primo dopoguerra segna, dunque, l'inizio di un'urbanizzazione disordinata della collina. Il secondo dopoguerra è caratterizzato da numerose lottizzazioni del territorio.

L'Arenella ha conosciuto una forte urbanizzazione poco prima della Seconda Guerra Mondiale e ancora di più a partire dalla seconda metà del Novecento, quando si vanno esaurendo le zone edificabili dell'area. A partire dagli anni '60, la fisionomia urbana dell'Arenella viene alterata da un'edificazione massiccia e da una dilagante speculazione edilizia, che in alcuni casi arriva a sostituire eleganti costruzioni tardo ottocentesche con edifici in cemento armato dall'elevata capacità abitativa.

Quando ormai il quartiere è "sommerso dal cemento e i collegamenti con la parte bassa della città erano divenuti difficoltosi" (Finizio e Zazzera, 1985, p.104), il piano regolatore del 1972 conclude una vicenda urbanistica cominciata nel dopoguerra<sup>91</sup>, caratterizzata dalla sostituzione di grossi caseggiati a fiorenti masserie circondate da terreni coltivati<sup>92</sup>.

Oggi il Vomero è uno dei quartieri di Napoli con maggiore densità abitativa, in cui domina la presenza di attività commerciali che attraggono consistenti flussi di persone, provenienti sia dal centro

---

<sup>90</sup> La funicolare Centrale viene inaugurata nel 1928 ma le prime funicolari partenopee sono quelle di Chiaia (1889) e Montesanto (1891)

<sup>91</sup> Al problema dei collegamenti tenta di porre rimedio l'A.T.A.N. (Azienda Tranvie Autofilovie Napoli) rilevando le tre funicolari e avviando un processo di ristrutturazione delle stesse tra il '74 e il '75. Inoltre, nel 1976 cominciano i lavori per la costruzione della Metropolitana collinare.

<sup>92</sup> Si pensi alle masserie Pagliarone e Pezzalonga, dove ora corrono rispettivamente via Cilea, via Altamura e via Simone Martini (Liccardo, 2008).

cittadino che dall' hinterland napoletano, grazie anche ad un sistema di collegamenti pubblici efficienti e l'istituzione di numerose aree pedonali permanenti.

### ***Zona 6. San Giovanni a Teduccio***

San Giovanni a Teduccio, nell'area orientale della città, rientra nella 6<sup>a</sup> Municipalità.<sup>93</sup> I primi insediamenti nella zona risalgono a circa 3000 anni fa, più o meno contestualmente alla fondazione e allo sviluppo della greca Palepoli. Il nome del quartiere, secondo una leggenda, è da ricondurre all'età medioevale, quando fu rinvenuto in mare un busto in marmo di Giovanni Battista, tanto pesante da non poter essere trasportato, cosicché fu deposto lungo la strada. Sull'origine del toponimo Teduccio esistono diverse versioni, quella più accreditata lo collega ad un complesso architettonico di età tardo imperiale appartenente a Teodosia figlia dell'imperatore Teodosio (Gonzalez, 2002).

Risalgono al XII secolo le prime testimonianze che identificano San Giovanni a Teduccio come una località autonoma e non più come mera appendice della città di Napoli; infatti, in epoca aragonese compare tra i 43 casali della Città ed intorno al 1500 vengono registrati come parte del casale i tre rioni di Pazzino, La Villa e Pietrabianca che compongono ancora oggi il centro storico del quartiere.

Nel 1820, grazie ad un decreto di Ferdinando I di Borbone, San Giovanni a Teduccio diventa un comune autonomo ed è a questa data che si può far risalire l'inizio di un periodo d'oro che durerà quasi un secolo, in cui San Giovanni si afferma come area d'insediamenti industriali altamente produttivi (Gonzalez, 2002), oltre che come

---

<sup>93</sup>Confina a nord col quartiere di Barra, ad ovest con Poggioreale, ad est coi comuni di San Giorgio a Cremano e Portici, mentre al sud si affaccia sul Mar Tirreno.



località balneare. I settori industriali che si sviluppano di più sono quello leggero legato alla trasformazione dei prodotti agricoli e all'artigianato (pastifici e mulini, torrefazione del caffè, concia delle pelli) e quello pesante delle fonderie, della meccanica ferroviaria e navale. Infatti, grazie alla prima linea ferroviaria, la Napoli-Portici, entrata in funzione nel 1839, nasce la prima fabbrica di S. Giovanni: l'opificio di Pietrarsa per la costruzione di locomotive (Liccardo, 2008). Le officine di Pietrarsa costituiscono uno dei nuclei industriali più antichi. La fabbrica ha cessato la sua attività nel 1975 e negli anni successivi è stata trasformata in museo ferroviario e di archeologia industriale (Museo Nazionale Ferroviario di Pietrarsa). Oltre all'opificio, si sviluppano velocemente attività tessili, il commercio dei legnami, le attività di lavorazione della pelle e i numerosi mulini per la lavorazione del grano (ben undici, oggi tutti abbandonati tranne uno, il Mulino Caputo). Si stanziano sul territorio molte industrie, tra cui la più importante industria conserviera del Mediterraneo, la Cirio (aperta nel 1875 e chiusa nel 1980) che occupava una superficie di oltre 4500 mq e che si estendeva sino al porto di Vigliena, ma anche impianti per la torrefazione del caffè e l'industria metallurgica Corradini (aperta nel 1872 e dismessa nel 1949 a causa della guerra). Un altro esempio d'industria pesante presente già in quegli anni sul territorio è costituito dalle officine Pattinson, fondate nel 1842, che producevano macchinari per le altre attività industriali e che diedero vita al primo cantiere navale sulla spiaggia di Vigliena, dismesso nel 1970.

“Lo sviluppo di questo territorio, tra il XIX e XX secolo, determina, quindi, la sua trasformazione in zona industriale di Napoli con il conseguente espandersi delle vie di comunicazione e la progressiva omologazione ai modelli di vita cittadini” (Gonzalez, 2002, p. 7). Infatti, tale sviluppo economico diventa il principale motivo della perdita dell'autonomia comunale che avviene durante il fascismo, nel 1926. La decisione di far divenire S. Giovanni un quartiere di Napoli

ha influenzato anche le scelte economiche e la gestione del territorio. Da questo momento in poi, infatti, la localizzazione delle industrie si concentrerà decisamente nell'area orientale della città, sottraendo sempre più spazio agli altri settori dell'economia e trasformando sempre di più la morfologia del quartiere, che assumerà i tratti tipici della periferia industriale (Lucarella, 1992).

L'industrializzazione invasiva della prima metà del '900 ed una sua rivitalizzazione durante il boom economico degli anni '60 hanno contribuito, in buona misura, alla definizione di un'identità di quartiere operaio (Marino, 2006), in cui il partito comunista è stato fortemente radicato, tanto da essere considerato fino a pochi anni fa, al centro della vita degli abitanti e del quartiere stesso, contribuendo a mantenere la coesione sociale. Le industrie, quindi, hanno sostenuto l'economia del quartiere fornendogli un'identità ma, allo stesso tempo, gli insediamenti industriali e il forte sviluppo incontrollato del settore manifatturiero hanno stravolto il territorio, che tutt'oggi versa in una condizione di totale degrado ambientale. Negli ultimi decenni del nostro secolo, quasi tutte le industrie citate hanno cessato la loro attività o si sono trasferite altrove, com'è accaduto per la Cirio e per lo stabilimento AGIP in seguito allo scoppio, nel 1985, di un deposito di carburante, lasciando in eredità vuoti urbani, privi di funzioni.

I progetti - alcuni in fase di realizzazione, altri ancora in fase di ideazione - per il futuro del quartiere tendono verso una ridefinizione commerciale e turistica del luogo. Si prevede la costruzione di alcuni centri commerciali che prenderanno il posto di aree industriali dismesse, ma l'elemento più interessante della riqualificazione consiste nel rilancio delle attività legate al mare (Liccardi, 2008).

In questa direzione, l'intervento più interessante che si sta mettendo in opera è la realizzazione del porto turistico di Portofiorito<sup>94</sup>.

## **A.2 La struttura socio-demografica**

Come evidenziato in premessa, le caratteristiche urbanistiche insieme a quelle socio demografiche dei quartieri interessati dall'avvio della sperimentazione del servizio di raccolta differenziata porta a porta costituiscono elementi cruciali ai fini dell'organizzazione ottimale del servizio stesso. Pertanto, dopo aver tracciato un breve profilo storico-urbanistico dei quartieri, passiamo ad analizzare alcuni dati relativi alle loro caratteristiche socio demografiche.

Considerando la distribuzione della popolazione residente (tab. A.1) è evidente una certa differenza tra i diversi quartieri; infatti, la quota più consistente di essa, in termini assoluti, è presente nelle zone Colli Aminei, Rione Alto e Ponticelli (rispettivamente 68.893, 63.582 e 51.127). Tuttavia, se si considera, più correttamente, la popolazione in rapporto alla superficie territoriale (densità demografica), si può notare come i livelli maggiori di densità si raggiungano nel Rione Alto, a San Giovanni a Teduccio e ai Colli

---

<sup>94</sup> Con la delibera di Giunta Comunale del 3 agosto 2006 n° 3739 viene approvato il progetto definitivo che prevede una convenzione che ha per oggetto l'affidamento in concessione, alla società Portofiorito, della progettazione definitiva ed esecutiva, della costruzione e gestione funzionale ed economica di un porto turistico con relative infrastrutture da realizzarsi. I principali strumenti di progettazione utilizzati sono il PIAU (Programma Innovativo in Ambito Urbano) approvato nel 2004, che è un piano di riqualificazione che interessa aree costiere caratterizzati da nodi portuali e ferroviari strategici; il PUA (Piano Urbanistico Attuativo) ed il preliminare di PUA approvato del 2009, che ha lo scopo di accelerare il processo di riqualificazione per alcuni dei progetti previsti dal PIAU. ([www.comune.napoli.it](http://www.comune.napoli.it)).

Aminei che rispettivamente accolgono 12.111, 10.100 e 9.017 abitanti per kmq, valori più elevati di quello cittadino (8.211ab./kmq). Le informazioni ottenute attraverso questo indicatore sono rilevanti se si considera, per esempio, il suo impatto potenziale sull'organizzazione e gestione dei servizi territoriali.

Per quanto riguarda le caratteristiche di struttura della popolazione presa in esame, si considererà la composizione per sesso, per macroclassi di età e ampiezza delle famiglie.

In merito al primo aspetto, in tutte le zone, si osserva una distribuzione leggermente sbilanciata a favore delle donne; in genere si rileva uno scarto dai 3 ai 5 punti percentuali, che raggiunge il massimo di 9 punti nel Rione Alto (maschi: 45,13%; femmine: 54,87%).

**Tabella A.1** – Indicatori territoriali per zona e città – Anno 2009.

Zona di riferimento	Superficie territoriale kmq	Popolazione residente			Densità ab./kmq
		Totale	Maschi	Femmine	
<b>Colli Aminei</b>	7,64	68.893	47,12	52,88	9.017
<b>Rione Alto</b>	5,25	63.582	45,13	54,87	12.111
<b>San Giovanni a T.</b>	2,35	23.735	47,41	52,59	10.100
<b>Ponticelli</b>	9,11	51.127	48,61	51,39	5.612
<b>Chiaiano</b>	9,67	22.540	48,50	51,50	2.331
<b>Bagnoli</b>	7,96	23.648	47,01	52,99	2.971
<b>Napoli</b>	<b>117,27</b>	<b>962.940</b>	<b>47,49</b>	<b>52,51</b>	<b>8.211</b>

*Fonte: Nostra elaborazione su dati del Comune di Napoli - Servizi Statistici e Servizio Studi Demografici ed Economici della Città: bollettino di statistica 2009.*

Analizzando la distribuzione della popolazione per classi di età (tab. A.2), si può osservare che Ponticelli risulta la più giovane tra le zone

considerate e anche rispetto all'intera città. In maniera complementare, registra il valore più basso per la popolazione anziana, come accade anche per Chiaiano. Rione Alto, invece, spicca per i valori più bassi riguardo alle classi più giovani e quelli più alti per la quota di popolazione anziana (65 e più: 23,81%); insieme a Bagnoli registra, inoltre, la quota maggiore di popolazione adulta.

**Tabella A.2** – Popolazione residente per classi di età, per zona e città – Anno 2008 – Valori % per quartiere.

<b>Zone di riferimento</b>	<b>0-14</b>	<b>15-19</b>	<b>20-29</b>	<b>30-39</b>	<b>40-64</b>	<b>65 anni in poi</b>
<b>Colli Aminei</b>	15,77	5,64	11,51	14,89	32,86	19,34
<b>Rione Alto</b>	12,59	4,87	10,04	13,09	35,59	23,81
<b>San Giovanni a T.</b>	17,87	6,7	13,83	13,83	31,59	16,18
<b>Ponticelli</b>	18,91	7,61	14,32	13,93	31,89	13,35
<b>Chiaiano</b>	16,66	6,72	13,44	15,66	34,28	13,24
<b>Bagnoli</b>	14,16	5,95	11,79	13,13	36,68	18,29
<b>Napoli</b>	<b>15,74</b>	<b>6,17</b>	<b>12,49</b>	<b>14,21</b>	<b>33,93</b>	<b>17,45</b>

*Fonte: Comune di Napoli. Profilo di comunità 2010-2012.*

La tabella A.3 presenta la composizione per ampiezza familiare della popolazione presa in esame. A Ponticelli e Chiaiano prevalgono le famiglie con più componenti: sempre al di sopra del 40% le famiglie con 4 e oltre componenti. In tutti gli ambiti territoriali, in accordo con il dato cittadino (41,72%), prevalgono le famiglie con 2 e 3 componenti, con al primo posto Rione Alto in cui queste rappresentano circa il 45% del totale delle famiglie.

**Tabella A.3** – Nuclei familiari per numero di componenti, per zona e città – Anno 2009 – Valori % per quartiere.

Zone di riferimento	Numero di componenti					
	1	2	3	4	5	6 e più
<b>Colli Aminei</b>	28,04	23,14	20,13	19,81	6,63	2,25
<b>Rione Alto</b>	31,79	24,33	20,44	17,63	4,55	1,27
<b>San Giovanni a T.</b>	22,57	22,32	18,88	20,08	9,99	6,15
<b>Ponticelli</b>	17,18	20,95	20,3	22,76	11,7	7,15
<b>Chiaiano</b>	17,3	20,03	21,1	26,93	11,5	3,13
<b>Bagnoli</b>	27,89	22,63	19,93	20,42	6,49	2,64
<b>Napoli</b>	<b>20,53</b>	<b>22,18</b>	<b>19,55</b>	<b>22,8</b>	<b>10,7</b>	<b>4,25</b>

*Fonte: Nostra elaborazione su dati del Comune di Napoli - Servizio Anagrafe. Anno di riferimento 2009.*

La tabella A.4 mostra la composizione della popolazione per titolo di studio e condizione professionale.

In merito al primo aspetto la zona che registra la quota di popolazione con più elevati livelli d'istruzione è Rione Alto che raggiunge il 60,23% di soggetti con almeno il diploma di scuola media superiore, valore quasi doppio rispetto a quello cittadino (35,18%). Ponticelli e San Giovanni, invece, presentano per lo stesso titolo i valori più bassi: rispettivamente 18,68% e 22,43%, valori molto al di sotto della soglia cittadina.

**Tabella A.4** – Popolazione residente di 6 anni e più per livello d'istruzione, per zona e città – Anno 2001 – Valori % per quartiere.

Zona di riferimento	Laurea	Diploma	Licenza media	Licenza elementare	Nessun titolo di studio
<b>Colli Aminei</b>	11,24	28,39	27,78	22,76	9,82
<b>Rione Alto</b>	21,96	38,27	21,08	12,73	5,97
<b>San Giovanni a T.</b>	3,07	15,61	32,88	32,4	16,04
<b>Ponticelli</b>	4,17	18,26	33,55	28,65	15,37
<b>Chiaiano</b>	7,01	26,13	32,24	24,09	10,54
<b>Bagnoli</b>	7,45	27,32	30,2	24,53	10,51
<b>Napoli</b>	<b>10,78</b>	<b>24,4</b>	<b>29,21</b>	<b>24,29</b>	<b>11,31</b>

*Fonte: Comune di Napoli - Servizi Statistici e Servizio Studi Demografici ed Economici della Città.*

La tabella A.5 presenta i dati sulla condizione professionale della popolazione residente di 15 anni e più. Il Rione Alto, rispetto sia agli altri ambiti territoriali sia a Napoli, presenta i valori più positivi, con un tasso di attività pari al 45,25%, un tasso di occupazione pari al 37,80% e un tasso di disoccupazione del 16,46% che, seppur elevato, rappresenta il più basso rispetto al contesto di riferimento. La situazione più critica si registra per San Giovanni e Ponticelli con un tasso di attività pari, rispettivamente, al 36,64% e 38,69%; un tasso di occupazione pari al 21,03% e 23,57%; un tasso di disoccupazione del 42,60%, per San Giovanni e del 39,08% per Ponticelli.

**Tabella A.5** – Indicatori del mercato del lavoro per zona e città –  
Anno 2001.

Zona di riferimento	Tasso di occupazione	Tasso di disoccupazione	Tasso di attività
<b>Colli Aminei</b>	31,12	26,37	42,26
<b>Rione Alto</b>	37,8	16,46	45,25
<b>San Giovanni a T.</b>	21,03	42,6	36,64
<b>Ponticelli</b>	23,57	39,08	38,69
<b>Chiaiano</b>	32,29	30,16	46,24
<b>Bagnoli</b>	29,46	27,82	40,81
<b>Napoli</b>	<b>29,28</b>	<b>31,39</b>	<b>42,67</b>

*Fonte: Comune di Napoli - Servizi Statistici e Servizio Studi Demografici ed Economici della Città.*

La tabella A.6 presenta i dati relativi alla popolazione di 15 anni e più non inserita nel mercato del lavoro. Per tutti e sei le zone, la quota più consistente di popolazione non attiva si registra nella categoria delle casalinghe che raggiunge il valore più alto a San Giovanni (27,3%). Più nel dettaglio, la quota maggiore di studenti e di ritirati dal lavoro è presente a Rione Alto (rispettivamente: 10,55% e 17,36%) mentre la quota maggiore di non attivi in altra condizione è presente a San Giovanni e Ponticelli (rispettivamente: 20,01% e 19,41%).



**Tabella A.6** – Popolazione residente di 15 anni e più per condizione non professionale, per zona e città – Anno 2001 – Valori % per quartiere.

Zona di riferimento	Casalinghe*	Studenti*	Ritirati dal lavoro*	In altra condizione*
<b>Colli Aminei</b>	22,07	8,3	12,6	14,77
<b>Rione Alto</b>	18,41	10,55	17,36	8,43
<b>San Giovanni a T.</b>	27,03	5,98	10,34	20,01
<b>Ponticelli</b>	24,41	8	9,48	19,41
<b>Chiaiano</b>	20,25	9,86	9,23	14,43
<b>Bagnoli</b>	24,79	8,57	12,65	13,18
<b>Napoli</b>	<b>22,42</b>	<b>8,44</b>	<b>11,39</b>	<b>15,08</b>

*Fonte: Comune di Napoli - Servizi Statistici e Servizio Studi Demografici ed Economici della Città.*

\* Per 100 abitanti di 15 anni e più.

I dati relativi alle attività produttive (tab. A.7) evidenziano che il settore più sviluppato risulta quello dei servizi, con un picco del 51,78% nel Rione Alto e per il 42,08% ai Colli Aminei, dove è particolarmente sviluppato anche il settore del commercio (42,08%).

**Tabella A.7** – Unità locali per settore di attività economica, per zona e per città – Anno 2001 – Valori % per quartiere.

<b>Zone di riferimento</b>	<b>Agricoltura e Pesca</b>	<b>Industria</b>	<b>Commercio all'ingrosso e al dettaglio, etc.</b>	<b>Altri Servizi</b>
<b>Colli Aminei</b>	0,05	14,96	42,08	42,91
<b>Rione Alto</b>	0,08	9,42	38,73	51,78
<b>San Giovanni a T.</b>	0,08	19,57	40,98	39,37
<b>Ponticelli</b>	0,12	17,57	41,97	40,35
<b>Chiaiano</b>	0,17	21,55	37,08	41,2
<b>Bagnoli</b>	0,00	17,92	38,03	44,05
<b>Napoli</b>	<b>0,06</b>	<b>13,42</b>	<b>36,81</b>	<b>49,71</b>

*Fonte: Censimento dell'Industria e dei Servizi*

Le note storico-urbanistiche e le principali caratteristiche socio-demografiche delle zone interessate dal servizio di raccolta differenziata porta a porta, presentate in questa appendice, costituiscono un contributo alla lettura delle differenze che segnano, al suo interno, il territorio cittadino. Ma soprattutto, legittimano - se ce ne fosse bisogno - l'importanza dell'intreccio tra una policy e il contesto territoriale a cui essa si riferisce. Una politica pubblica non è solo il prodotto di un'autorità provvista di potere pubblico e legittimazione istituzionale (Meny e Thoenig, 1989), ma è anche un processo determinato da contesti sociali e geografie territoriali su cui quelle stesse policy insistono. Descrivere un servizio pubblico, nella fattispecie il servizio di raccolta differenziata porta a porta, significa allora narrare la città, i suoi attori, i suoi abitanti; tutti elementi che concorrono nell'influenzare, in modalità differenti, l'efficienza di un servizio urbano e, dunque, la soddisfazione dei cittadini che questi quartieri li abitano.

## Riferimenti bibliografici

- Abbott L. (1955), *Quality and competition*, Columbia University Press, New York.
- Acierno A., Mazza A., (2009), *Urban safety and public space: the case of Naples*, sito [www.cityfutures2009.com](http://www.cityfutures2009.com)
- Almond G., Verba S. (1963), *The civic culture*, Princeton University Press, Princeton.
- Amendola G. (1997), *La città postmoderna. Magie e paure della metropoli contemporanea*, Laterza, Bari.
- Amendola G. (a cura di) (2008), *Città, Criminalità, Paure*, Liguori, Napoli.
- Ammons D. (1996), *Municipal benchmarks: assessing local performance and establishing community standards*, Sage, Thousand Oaks.
- Anderson R. E. (1973), *Consumer dissatisfaction: the effects of disconfirmed expectancy on perceived product performance*, "Journal of Marketing Research", 10, pp. 38–44.
- Andriello V., Cappiello V., Cillo B., Giani U. (1977), *Analisi urbana e condizione sanitaria*, Guida Editori, Napoli.
- Andriello V., Cappiello V., Cillo B., Giani U., Orefice P., Pagliuca L. (1981), *Perdita e recupero del territorio, ricerca sulla condizione urbanistica, produttiva, sanitaria, socio-educativa, associative della periferia nord di Napoli*, Cooperativa Editrice Sintesi, Salerno.
- Appleby J., Alvarez-Rosete A. (2003), *The national health service: keeping up with public expectations?*, in Park A., Curtice J., Thomson K., Jarvis L., Bromley C. (eds.), *British social attitudes the twentieth report: continuity and change over two decades*, Sage, London.

- Arthur D. Little (2010), *La riforma dei Servizi Pubblici Locali. Rischi ed opportunità per gli operatori del settore idrico e ambiente*, Utilities, Milano.
- Axelrod R. (1984), *The evolution of cooperation*, Basic Books, New York.
- Bacqué M.H., Ray H., Sintomer Y. (éds.) (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative: les nouveaux paradigmes de l'action publique?*, La Découverte, Parigi.
- Badia F. (2007), *La Public Governance come governo delle relazioni fra diversi soggetti istituzionali su un territorio. Il caso di un'agenzia di ambito territoriale ottimale*, "Azienda Pubblica", 4, pp. 653-672.
- Bagnasco A. (1999), *Tracce di comunità*, Il Mulino, Bologna.
- Baldi A. (1998), *Napoli geologica*, Tempo Lungo Edizioni, Napoli.
- Barney J.B., Hansen M.H. (1994), *Trustworthiness as a source of competitive advantage*, in "Strategic Management Journal", 15, pp. 175-190.
- Beck U. (2000), *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma.
- Berg J., Dickhaut J., McCabe C. (1995), *Trust, reciprocity and social history*, in "Games and Economic Behavior", 10, pp. 122-142.
- Bevilacqua P. (2009), *I rifiuti e la metamorfosi dissipativa della natura*, "Meridiana", 64, pp.27- 39.
- Bisogni S., Renna A. (1974), *Il disegno della città, Napoli*, Cooperativa Editrice di Economia e Commercio, Napoli.
- Bitner M. J. (1990), *Evaluating service encounters: the effect of physical surroundings and employee responses*, "Journal of Marketing", 54, pp. 69-82.
- Blau P.M. (1964), *Exchange and power in social life*, Wiley, New York.

- Bobbio L. (1996), *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Franco Angeli, Milano.
- Bobbio L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari.
- Bobbio L., Pomatto G. (2007), *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, Rapporto elaborato per conto della Provincia Autonoma di Trento, ottobre.
- Bobbio N. (1984), *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino.
- Bolton R. N., Drew J. H. (1991), *A multistage model of customers' assessment of service quality and value*, "Journal of Consumer Research", 17, pp. 375–384.
- Bosetti L. (2008), *Corporate Governance and Internal Control: Evidence from Local Public Utilities*, 2nd European Risk Conference "Risk and Governance".
- Bouckaert G., Van de Walle S. (2003), *Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of 'good governance': difficulties in linking trust and satisfaction indicators*, "International Review of Administrative Sciences", 69, pp. 329–43.
- Bouckaert G., Van de Walle S. (2003), *Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of 'good governance': difficulties in linking trust and satisfaction indicators*, in "International Review of Administrative Sciences", 69 (3), pp. 329-343.
- Bouckaert G., Van de Walle S., Kampen J. K. (2005), *Potential for comparative public opinion research in public administration*, "International Review of Administrative Sciences", 71, pp. 229–40.
- Bouckaert G., Van de Walle S., Maddens B., Kampen J.K. (2002) *Identity vs Performance: An Overview of Theories Explaining Trust in Government*, Rapporto Citizen Directed Governance:

*Quality and Trust in Government*, Public Management Institute, Katholiek Universiteit, Leuven.

- Boulding K. E. (1972), *Human betterment and the quality of life*, in Strumpel B., Morgan J. N., Zahn E., (eds.), *Human behaviour in economic affairs*, Elsevier, Amsterdam.
- Boulding W., Kalra A., Staelin R., Zeithaml V.A. (1993), *A dynamic process model of service quality: from expectations to behavioral intentions*, "Journal of Marketing Research", 30, pp. 7–27.
- Bove A. (1989), *Architettura e urbanistica a Ponticelli nella seconda metà dell'Ottocento*, Comune di Napoli Consiglio Circostrizionale di Ponticelli.
- Brady M. K., Cronin J. J. (2001), *Some new thoughts on conceptualizing perceived service quality: a hierarchical approach*, "Journal of Marketing", 65, pp. 34–49.
- Brancaccio L., Zaccaria A.M. (2007), *Verso la città dei municipi. La dimensione territoriale della politica a Napoli*, Liguori, Napoli.
- Bromiley P., Cummings L. (1995), *Transactions costs in organizations with trust*, in Bies R., Sheppard B. Lewicki R., (eds.) "Research on negotiations in organizations", 5, pp. 219-247. JAI Publishing Co., Stanford.
- Brown B. J., Churchill G.A., Peter J. J. (1993), *Improving the measurement of service quality*, "Journal of Retailing", 69, pp. 127–39.
- Brown K., Coulter P.B. (1983), *Subjective and objective measures of police service delivery*, "Public Administration Review", 43, pp. 50–58.
- Brown S., Swartz T. (1989), *A gap analysis of professional service quality*, "Journal of Marketing", 53, pp. 92–98.
- Bruntland (1987), *Our common future*, World Commission on Environment and Development, Oxford University Press, Oxford.

- Bulkeley H., Watson M., Hudson R. (2007), *Modes of governing municipal waste*, in “Environment and Planning”, Volume 39, 11, pp. 2733-2753.
- Calamia A., Mastrofini R. 2004, *La riforma dei servizi pubblici locali (forme di gestione, modulistica e giurisprudenza)*, Halley Editrice, Matelica.
- Camagni R. (a cura di) (1996), *Economia e pianificazione della città sostenibile*, Il Mulino, Bologna.
- Campbell N. R. (1920), *Physics: the elements*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Canonico P., De Nito E., Mangia G., Mercurio L. e Pezzillo Iacono M. (2011), Regulation issues in the Italian local transport industry: aligning transactions and governance structures, “Journal of Management and Governance”, 15, pp.
- Cantril H., Free L. A. (1962), *Hopes and fears for self and country: the self-anchoring scale in cross-cultural research*, “American Behavioral Scientist”, 6 (suppl.), pp. 1–30.
- Carman J. M. (1990), *Consumer perceptions of service quality: an assessment of the SERVQUAL scale*, “Journal of Retailing”, 66, pp. 33–65.
- Carman J. M., (1990), *Consumer perceptions of service quality: An Assessment of the SERVQUAL scale*, Journal of Retailing, v. 66, pp. 33-65.
- Castaldo S. (2002b), *Fiducia e relazioni di mercato*, Il Mulino, Bologna.
- Cattaneo C. 2007, *Le politiche per la qualità dei servizi pubblici*, Rubettino Editore Srl, Soveria Mannelli.
- Cepiku D. (2005), *Governance, riferimento concettuale o ambiguità tecnologica nei processi di innovazione delle P.A.?*, “Azienda Pubblica”, 1, pp. 105-131.

- Cersosimo D. (2000), *Postfordismo, politiche regionali e sviluppo locale*, in Cersosimo D., Cammarota O., *Il territorio come risorsa*, Donzelli, Roma.
- Christensen T., Laegried P. (2002), *Trust in Government – the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography*, in “Working Paper”, 18, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen University Research Foundation.
- Churchill G. A., Surprenant C. (1982), *An investigation into the determinants of customer satisfaction*, “Journal of Marketing Research”, 19, pp. 491–504.
- Citroni G., Lippi A. (2009), *Pubblico e privato nella governance dei rifiuti in Italia*, in “Rivista italiana di politiche pubbliche”, Volume 1, pp. 71-108.
- Clemente G. F. (1994), *Rischio ambientale e consenso sociale*, in AA. VV., *Pericoli e paure. La percezione del rischio tra allarmismo e disinformazione*, Marsilio, Venezia, pp. 101-110.
- Cohen M.D., March J.C., Olsen J.P. (1972), *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, “Administrative Science Quarterly”, 17, 1-25.
- Coleman J.S. (1988), *Social capital in the creation of human capital*, in “American Journal of Sociology”, 94, pp. 95-120.
- Coleman J.S. (1990), *Foundations of social theory*, Harvard University Press, Cambridge.
- Consiglio S. (1990), *Il controllo della qualità dei servizi*, in Cercola R., *La gestione della qualità nell'impresa di servizi*, CEDAM, Padova.
- Consiglio S., Testa F. (1999) *Comunicare il cambiamento*, in (a cura di) Brondoni S. M., *La comunicazione nell'azienda pubblica – I paradigmi di efficacia e di efficienza*, Giappichelli Editori , Torino.



- Conway P., Janod V., Nicoletti G. (2005), *Product Market Regulation in OECD countries: 1998 to 2003*, OECD Economics Department.
- Conway P., Nicoletti G. (2006), *Product Market Regulation in the Non Manufacturing Sectors of OECD countries: measurement and highlights*, OECD Economics Department.
- Corona G. e Franzini M. (2009), *Capire l'emergenza rifiuti a Napoli. Un'introduzione*, "Meridiana", 64, pp. 9-25.
- Cox III E. P. (1980), *The optimal number of response alternatives for a scale: a review*, "Journal of Marketing Research", 17, pp. 407–22.
- Creeds S., Fabrigar L., Petty R. (1994), *Measuring the affective and cognitive proprieties of attitudes: Conceptual and methodological issues*, in "Personality and Social Psychology Bulletin", 20(6), pp. 619-634.
- Cristofoli D., Valotti G. (2007), *Proprietà e corporate governance delle public utilities. Tra autonomia di impresa e tutela dell'interesse pubblico*, "Economia & Management", 4, pp. 75-92.
- Cronin J. J., Taylor S. A. (1992), *Measuring service quality: a reexamination and extension*, "Journal of Marketing", 56, pp. 55–68.
- Cronin J. J., Taylor S. A. (1994), *SERVPREF versus SERVQUAL: reconciling performance-based and perceptions-minus-expectations measurement of service quality*, "Journal of Marketing", 58, pp. 125–31.
- Cronin J. J., Taylor S. A., (1992), *Measuring service quality: A reexamination and extension*, "Journal of Marketing", 56, pp. 55-68.
- Crosby P. B. (1979), *Quality is free*, McGraw-Hill, New York.

- Curral S., Judge T. (1995), *Measuring trust between organizational boundary settings*, in “Organizational Behaviour and Human decision processes”, 64(2), pp. 151-170.
- Dabholkar P. A., Shepherd C. D., Thorpe D. I. (2000), *A comprehensive framework for service quality: an investigation of critical conceptual and measurement issues through a longitudinal study*, “Journal of Retailing”, 76, pp. 139–73.
- Dahrendorf, R. (2000), *Afterword*, in S.J. Pharr e R.D. Putnam (eds.), *Disaffected Democracies: What’s Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton University Press, pp. 311-314, Princeton.
- Dasgupta P. (1988), *Trust as a commodity*, in Gambetta D. (eds.), *Trust: making ad breaking cooperative relations*, Basil Blackwell pp. 47-72, , New York.
- Dasgupta P., Serageldin I. (eds.) (1999), *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, World Bank, Washington.
- Davico L. (2004), *Sviluppo sostenibile. Le dimensioni sociali*, Carocci, Roma.
- De Arcangelis F. (1988), *Napoli per le vie*, La Tipografia, Giugliano.
- De Luca G. (1978), *Napoli, una vicenda*, Guida Editori Napoli.
- De Rose C. (2000), *L’analisi del territorio nella programmazione degli interventi di sviluppo agricolo. Guida all’uso degli indicatori*, INEA Quaderni del POM, Roma.
- De Vivo B., Lima A., Siegel F.R. (2002), *Un esempio di risanamento di un sito industriale dismesso: il caso delle arene ILVA ed ETERNIT di Bagnoli – Napoli*, in ” *Geochimica ambientale – Metalli potenzialmente tossici*”, Liguori, pp. 293- 316.
- Decker L. L., Manion, P. (1987), *Performance measures in Phoenix: trends and a new direction*, “National Civic Review”, 76, pp. 119–29.
- DeHoog R. H., Lowery D., Lyons W. E. (1990), *Citizen satisfaction with local governance: a test of individual, jurisdictional, and city-specific explanations*, “Journal of Politics”, 52, pp. 807–37.

- Della Monica N., Guglielmelli M., Paradiso G. (2000), *Arenella e dintorni, ville e chiese*, Arte Topografica, Napoli.
- della Porta D. (2002), *Capitale Sociale, opinioni sul governo e corruzione politica*, in “Foedus”, 5.
- della Porta D., Diani M., (2004), *Movimenti senza protesta? L’ambientalismo in Italia*, Il Mulino, Bologna
- Di Ferrante A. (1980), *Il quartiere Vomero di Napoli. Urbanizzazione e modernizzazione in un quartiere urbano*, So.Gra.Me, Napoli.
- Di Lorenzo A. (2006), *Le colline nord-occidentali di Napoli: l’evoluzione storica di un paesaggio urbano*, Tesi di Dottorato di Ricerca in Storia dell’Architettura e della Città XVII Ciclo, Università degli Studi di Napoli Federico II.
- Dibben M.R. (2000), *Exploring Interpersonal Trust in the Entrepreneurial Venture*, MacMillan, London.
- Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, (2002), *Cantieri: Proposte per il cambiamento nelle Amministrazioni Pubbliche*, Roma.
- Dirks K., Ferrin D. (2002), *Trust in leadership: Meta-analytic findings and implications for research and practice*, in “Journal of Applied Psychology”, 87(4), pp. 611-628.
- Dorfman R., Steiner P. O. (1954), *Optimal advertising and optimal quality*, “American Economic Review”, 44, pp. 826–36.
- Dowding K. M., John P. J. (1996), *Exiting behaviour under tiebout conditions: towards a predictive model*, “Public Choice”, 88, pp.393–406.
- Drebin A. (1980), *Criteria for performance measurement in state and local government*, “Governmental Finance”, 9, pp. 3–7.
- Duffy B. (2000), *Satisfaction and expectations: attitudes to public services in deprived areas, centre for the analysis of social exclusion (CASE)*, Paper 45, London.

- Durand R. (1976), *Some dynamics of urban services evaluations among blacks and whites*, "Social Science Quarterly", 56, pp. 698–706.
- EEA, *L'ambiente in Europa: stato e prospettive nel 2010*.
- Eiglier P., Langeard E. (1977), *A new approach to service marketing*, in Langeard E., Lovelock C., Bateson J., Young R. (eds.), *Marketing consumer services: new insights*, Marketing Science Institute, Boston.
- Erevelles S., Leavitt C. (1992), *A comparison of current models of consumer satisfaction/dissatisfaction*, "Journal of Consumer Satisfaction, Dissatisfaction, and Complaining Behavior", 5, pp. 104–14.
- Eurostat, *Generation and treatment of municipal waste*, in "Eurostat Statistics in focus", 31/2011
- Feigenbaum A. V. (1961), *Total quality control*, McGraw-Hill, New York.
- Filosa Martone R., Materiale didattico del corso on line di Economia e Gestione delle Imprese di Servizi Pubblici della Facoltà di Economia e Commercio, Università Federico II di Napoli ([www.federica.unina.it/corsi/economia-e-gestione-delle-imprese-di-servizi-pubblici](http://www.federica.unina.it/corsi/economia-e-gestione-delle-imprese-di-servizi-pubblici)).
- Finizio M., Zazzera S. (1985), *Il quartiere dei broccoli, storia, tradizioni e immagini del Vomero*, Nuove edizioni, Napoli.
- Finkelstein L. (1982), *Handbook of measurement science. Theoretical fundamentals*, Sydenham P. H. Editor, v. 1, John Wiley & Sons, New York.
- Formez (2004), *Il contratto di servizio nella riforma dei servizi pubblici locali*, Roma.
- Fornell C., Johnson M. D. (1993), *Differentiation as a basis for explaining customer satisfaction across industries*, "Journal of Economic Psychology", 14, pp. 681–96.

- Fornell C., Johnson M. D., (1993), *Differentiation as a basis for explaining customer satisfaction across industries*, Journal of Economic Psychology, 14, pp. 681-96.
- Franceschini F. (2001), *Dai prodotti ai servizi*, UTET, Torino.
- Franceschini F., Rossetto S. (1998), *On-line service quality control: the "Qualitometro" method*, "Quality Engineering", 10, pp 633–43.
- Franco M. (2003), *Misurare la citizen satisfaction*, in *Atti del XXI Convegno Nazionale AICQ - Associazione Italiana Cultura Qualità*, "Qualità oggi: cosa cambia, contributi per capire", Roma.
- Freschi A.C., Mete V. (2009), *The Political Meanings of Institutional Deliberative Experiment Findings on the Italian Case*, in "Sociologica", n. 2-3.
- Fukuyama F. (1995), *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*, Hamish Hamilton, London.
- Galdiero C., Cicellin M. (2009), *L'evoluzione dei modelli di governance nel sistema sanitario italiano*, in Mercurio R., Martinez M. (a cura di), *Modelli di Governance e Processi di Cambiamento Organizzativo nelle Public Utilities*, Franco Angeli, Milano.
- Gambetta D. (1988), *Can we trust trust?*, in *Trust: Making and breaking cooperative relations*, Basil Blackwell, pp. 213-238 New York.
- Gambetta D. (1988), *Trust, Making and Breaking Cooperation*, Blackwell, Oxford.
- Garvin D. A. (1984), *What does "Product Quality" really mean?*, "Sloan Management Review", 26, pp. 25–43.
- Gaster L., Squires A. (2003), *Providing quality in the public sector. A practical approach to improving public services*, Open University Press, Maidenhead.

- Gerbner G., Gross L. (1976), *Living with television: the violence profile*, "Journal of Communication", pp-26-76.
- Giddens A. (1990), *The consequences of modernity*, Polity Press, Cambridge.
- Gilardoni A., Carta M. e Romè L. (2009), *I benefici dei processi di aggregazione delle utilities italiane: le opinioni dei protagonisti*, "Management delle Utilities", 1, pp.
- Gillespie N., Dietz G. (2009), *Trust repair after organization-level failure*, in "Academy of Management Review", 34(1), pp. 127-145.
- Gilmore H. L. (1974), *Product conformance cost*, "Quality Progress", 7, pp.16–19.
- Ginter J. L. (1974), *An experimental investigation of attitude change and choice of a new brand*, "Journal of Marketing Research", 11, pp. 30–40.
- Giusepponi K. (2009), *Gestione e controllo delle amministrazioni pubbliche. Strumenti operativi e percorsi d'innovazione*, Giuffrè Editore, Milano.
- Glaser M. (1994), *Tailoring performance measures to fit the organization: From generic to germane*, "Public Productivity and Management Review", 17, pp. 303–19.
- Gonzalez A. (2002), *Storia e monumenti di San Giovanni a Teduccio*, Edizioni Magna Grecia, Napoli.
- Goodsell C. (1990), *The case for bureaucracy: a public administration polemic*, Chatham House, Chatham.
- Gramigna A. (a cura di) (2005), *Amministrazioni in ascolto. Esperienze di customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Granovetter M. (1985), *Economic action and social structure. The problem of embeddedness*, in "American Journal of Sociology", 91, pp. 481-510.

- Green S. B., Srinivasan V. (1978), *Conjoint analysis in consumer research: Issues and Outlook*, "Journal of Consumer Research", 5, pp. 103–23.
- Gribaudo G. (2008), *Il ciclo vizioso dei rifiuti campani*, in Il Mulino, n. 1, gennaio-febbraio, pp. 17-33.
- Grönroos C. (1983), *Strategic Management and Marketing in the Service Sector*, Marketing Science Institute, Cambridge.
- Grönroos C. (1984), *A service quality model and its market implications*, "European Journal of Marketing", 18, pp. 36–44.
- Grönroos C. (1990), *Service management and marketing: managing the moments of truth in service competition*, Jossey Press, San Francisco.
- Grönroos C. (2001), *The perceived service quality concept – a mistake?*, "Managing Service Quality", 11, pp. 150–52.
- Groves R. & Lyberg L. (1988), *An Overview of Nonresponse Issues in Telephone Survey*, in R. M. Groves, P. Biemer, L.E.Lyberg, J.T. Massey, W.L. Nicholls, J. Waksberg, *Telephone Survey Methodology*, NY, Wiley, pp. 192-212.
- Groves R.M., Biemer P., Lyberg L.E., Massey J.T., Nicholls W.L., Waksberg J. (1988), *Telephone Survey Methodology*, NY, Wiley.
- Gupta S., Zeithaml V. (2006), *Customer metrics and their impact on financial performance*, "Marketing Science", 25, pp. 718–39.
- Hardin R. (1993), *The street-level epistemology of trust*, in "Politics and Society", 21, pp. 505-529.
- Hatry H. P. (1980), *Performance measurement principles and techniques: An overview for local government*, "Public Productivity Review", 4, pp. 312–39.
- Hatry H. P., Blair L. H., Fisk D. M., Greiner J. M., Hall J. R., Schaenman P. S. (1992), *How effective are your community services? Procedures for measuring their quality*, Urban Institute and International City/County Management Association, Washington.

- Haywood-Farmer J. (1988), *A conceptual model of service quality*, "International Journal of Operations and Production Management", 8, pp. 19–29.
- Heintzman R., Marson B, *Le personnel, le service et la confiance: existe-t-il une chaine de valeur du service dans le secteur public?*, in "Revue Internationale des Sciences Administratives", 71, pp. 583-612.
- Hernon P. (2002), *Quality: new directions in the research*, "The Journal of Academic Librarianship", 28, pp. 224–31.
- Hero R.E., Durand R. (1985), *Explaining citizen evaluations of urban services: a comparison of some alternative models*, "Urban Affairs Quarterly", 20, pp. 344–54.
- Hirschman A.O. (1983), *Felicità privata e felicità pubblica*, il Mulino, Bologna.
- Hosmer L.T. (1995), *Trust: the connecting link between organizational theory and philosophical ethics*, in "Academy of Management Review", 20(2), pp. 379-403.
- Iacobucci D., Ostrom A., Grayson K. (1995), *Distinguishing service quality and customer satisfaction: the voice of the customer*, "Journal of Consumer Psychology", 4, pp. 277–303.
- Ianniello A. (2004), *Relazione sulla proposta di vincolo paesistico di Bagnoli*, Fondazione Benedetto Croce, Napoli.
- James O. (2007), *Evaluating the expectations disconfirmation and expectations anchoring approaches to citizen satisfaction with local public services*, "Journal of Public Administration Research and Theory", 19, pp. 107–23.
- James O., (2007), *Evaluating the Expectations Disconfirmation and Expectations Anchoring Approaches to Citizen Satisfaction with Local Public Services*, Journal of Public Administration Research and Theory, 19, pp. 107-23.
- James O., John P. (2007), *Public management at the ballot box: performance information and electoral support for incumbent*



- English local governments*, "Journal of Public Administration Research and Theory", 17, pp. 567–80.
- Janowicz-Panjaitan M.K., Noorderhaven N.G. (2006), *Levels of inter-organizational trust: Conceptualization and measurement*, in Bachmann R., Zaheer A. (eds.), *Handbook of trust research*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 264-279.
- Johnson M .D., Nader G., Fornell C. (1996), *Expectations, perceived performance, and customer satisfaction for a complex service: the case of bank loans*, "Journal of Economic Psychology", 17, pp. 163–82.
- Johnson M .D., Nader G., Fornell C., (1996), *Expectations, perceived performance, and customer satisfaction for a complex service: The case of bank loans*, Journal of Economic Psychology, 17, pp. 163–82.
- Johnson M. D., Anderson E. W., Fornell C. (1995), *Rational and adaptive performance expectations in a customer satisfaction framework*, "Journal of Consumer Research", 21, pp. 695–707.
- Johnson M. D., Fornell C. (1991), *A framework tot comparing customer satisfaction across individuals and product categories*, "Journal of Economic Psychology", 12, pp. 267–86.
- Johnson R. M. (1971), *Market segmentation: a strategic management tool*, "Journal of Marketing Research", 8, pp. 13–18.
- Johnston R. (1995), *The determinants of service quality: satisfiers and dissatisfiers*, "International Journal of Service Industry Management", 6, pp. 53–71.
- Johnston R., Silvestro R., Fitzgerald L., Voss C. (1990), *Developing the determinants of service quality*, in the *Proceedings of the 1<sup>st</sup> International Research Seminar in Service Management*, La Londes les Maures, Aix-en-Provence.
- Jones A. (2002), *On the concept of trust*, in "Decision Support Systems", 33(3), pp. 225-232.

- Kampen J. K., Van de Walle S., Bouckaert G. (2003), *On the relative role of the public administration, the public services and the political institutions in building trust in government in Flanders*, Paper presentato all'ASPA's 64th National Conference 'The Power of Public Service', Washington D.C., 15-18 March.
- Kandampully J. (2002), *Innovation as the core competency of a service organization: the role of technology, knowledge and networks*, "European Journal of Innovation Management", 5, pp. 18-26.
- Klein N. (2007), *Shock Economy*, Milano, Rizzoli.
- Kotler P. (2000), *Marketing management*, 11<sup>th</sup> edition Prentice Hall, New Jersey.
- Kramer R. M. (1994), *The Sinister Attribution Error: Paranoid Cognition and Collective Distrust in Organizations*, in "Motivation and Emotion", 18, pp. 199-230.
- Kramer R.M. (1999), *Trust and distrust in organizations: emerging perspectives, enduring questions*, in "Annual Review of Psychology", 50, pp. 569-598.
- Kramer R.M., Tyler T.R. (1996), *Trust in organizations. Frontiers of theory and research*, Sage Publications, London.
- Kuehn, A. A., Day R. L. (1962), *Strategy of Product Quality*, "Harvard Business Review", 40, pp. 100-110.
- Kuhndt M. (2005), *Teoria e pratica del delinking del "benessere" dall'uso della natura: MFA; MIPS; REA*, in F. Ferlaino (a cura di), *La sostenibilità ambientale del territorio*, Utet Libreria, Torino
- Laino G. (2002), *Politiche per le periferie dalla periferia delle politiche*, in Governa F., Saccomani S. (a cura di), *Periferie tra riqualificazione e sviluppo locale. Un confronto sulle metodologie e sulle pratiche di intervento in Italia e in Europa*. Alinea, Firenze, pp. 71-91.

- Lancaster K. (1971), *Consumer demand: a new approach*, Columbia University Press, New York.
- Lancaster K. (1979), *Variety, Equity, and Efficiency*, Columbia University Press, New York.
- Lane C., Bachmann R. (1998), *Trust within and between organizations*, Oxford University Press, Oxford.
- Lazarsfeld P. F. (1969), *Dai concetti agli indici empirici*, in Boudon R., Lazarsfeld P. F. (a cura di), *L'analisi empirica nelle scienze sociali*, vol. I, Il Mulino, Bologna.
- Le Galès P. (1995), *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*, in "Revue Française de Science Politique", 1, pp. 57-95.
- Le Galès P. (2006), *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Il Mulino Bologna.
- Lecci F. (2009), L'evoluzione dei servizi pubblici in Italia, materiale didattico del corso di Economia e gestione dei servizi pubblici e sanitari della Facoltà di dell'Università di Bergamo, Bergamo. ([www.unibg.it/dati/corsi/17016/35068-2b\\_Evoluzione dei servizi pubblici in Italia \[modalità compatibilità\].pdf](http://www.unibg.it/dati/corsi/17016/35068-2b_Evoluzione_dei_servizi_publici_in_Italia_[modalità_compatibilità].pdf)).
- Leffler K. B. (1982) *Ambiguous Change in Product Quality*, "American Economic Review", 72, pp. 956-67.
- Lehtinen U., Lehtinen J. R. (1982), *Service Quality: a study of quality dimensions*, Service Management Institute, Helsinki.
- Lehtinen U., Lehtinen J. R. (1991), *Two approaches to service quality dimensions*, "The Service Industries Journal", 11, pp. 287-303.
- Levanski R. (1997), *Governare l'ambiente. Attori e processi della politica ambientale: interessi in gioco, sfide, nuove strategie*, il Mulino, Bologna.
- Levanski R. (2002), *Environmental Policy Integration in Italy: Is a Green Government Enough? Some Evidence from the Italian Case*, in Lenschow, A. (ed.), "Environmental Policy Integration.

- Greening Sectoral Policies in Europe, London, Earthscan”, pp. 78-100.
- Levanski R., Liberatore A. (2002), *Environment Protection in Italy. Analyzing the Local, National and EC Level of Policy Making* a c. di Desai, U., “Environmental Politics and Policy in Industrialized Countries”, MIT Press, Cambridge (Mass.) 2002, pp. 203-247.
- Lewanski R. (1997), *Governare l’ambiente*, Bologna, il Mulino.
- Lewicki R.I., Bunker B.B. (1996), *Developing and maintaining trust in work relationship*, in Kramer R.M., Tyler T.R. (eds.), *Trust in organizations. Frontiers of theory and research*, Sage Publications, London.
- Lewicki R.I., McAllister D.J., Bies R.J. (1998), *Trust and distrust: new relationships and realities*, in “Academy of Management Review”, 23(3), pp. 438-459.
- Lewis B. D., Pattinasarany D. (2009), *Determining citizen satisfaction with local public education in Indonesia: the significance of actual service quality and governance conditions*, “Growth and Change”, 40, pp. 85–115.
- Lewis J.D., Weigert A. (1985), *Trust as social reality*, “Social Forces”, 63(3), pp. 967-984.
- Lewis R. C., Booms B. H. (1983), *The marketing aspects of service quality*, in Berry L., Shostack G., Upah G. (eds.) *Emerging perspectives on service marketing*, American Marketing, Chicago.
- Liccardo G. (2008), *I quartieri di Napoli, dall’Arenella al Vomero: la storia, i movimenti, i personaggi e le bellezze naturalistiche della città in un itinerario affascinante e suggestivo*, Newton Corporation, Roma.
- Lineberry R. L. (1977), *Equality and urban policy: the distribution of municipal services*, Sage, Beverly Hills.

- Lovelock C., Wright L. (1998), *Service marketing and management*, Prentice-Hall, New York.
- Lovrich N.P., Taylor G.T. (1976), *Neighborhood evaluation of local government services: a citizen survey approach*, "Urban Affairs Quarterly", 12, pp. 197–222.
- Lucarella C. (1992), *S. Giovanni a Teduccio, Storia di una borgata napoletana*, Casa Editrice Storia di Napoli, Napoli.
- Lucarelli A. (2012), *Beni Comuni. Dalla teoria all'azione politica*, Dissensi Editore.
- Luhmann N. (1979), *Trust and power*, Wiley, New York.
- Luhmann N. (1996), *Sociologia del rischio*, Mondadori, Milano.
- Lyons W. E., Lowery D. (1989), *Citizen response to dissatisfaction in urban communities: A partial test of a general model*, "Journal of Politics", 51, pp. 841–68.
- Lyons W. E., Lowery D., DeHoog R. H. (1992), *The politics of dissatisfaction: citizens, services and urban institutions*, ME Sharpe, London.
- Maas C. e de Heer W. (1995), *Response Developments and the Fieldwork Strategy*, "Bulletin de Méthodologie Sociologique", XLVIII, pp. 36-50.
- Macinko J., Starfield B. (2001), *The Utility of Social Capital in Research on Health Determinants*, in "Milbank Quarterly", 79, pp. 387–427.
- Magnaghi A. (2000), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Mangia G, Martinez M., Pezzillo Iacono M., Canonico P., Mercurio R. (2012), *The human side of organizational change: Compliance and management control systems within Italian public utilities*, Proceedings Applied Human Factors and Ergonomics, San Francisco.
- March J.G., Simon H.A. (1958), *Organizations*, Wiley, New York.
- Marino R. (2006), *San Giovanni a Teduccio*, Regione Campania.

- Marradi A. (1989), *Casualità e rappresentatività di un campione: contributo a una sociologia del linguaggio scientifico*, in R. Mannheim, *I sondaggi elettorali e le scienze politiche*, Franco Angeli, Milano. pp. 51-133
- Martinez M., Pezzillo Iacono M. (2012), *Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi, management, cambiamento e legittimazione istituzionale nelle public utilities in Italia*, “Management delle Utilities”, pp. 21-31.
- Martone V. (2012), *I conflitti ambientali come sperimentazione di co-munità di rischio territorializzato*, in “Sociologia Urbana e Rurale”, 97, (in corso di stampa).
- Martone V. (2012), *I conflitti ambientali come sperimentazione di co-munità di rischio territorializzato*, in “Sociologia Urbana e Rurale”, 97, (in corso di stampa).
- Mayer R.C., Davis J.H., Schoorman F.D. (1995), *An integrative model of organizational trust*, “Academy of Management Review”, 20(3), pp. 709-734.
- McConnell J. D. (1968), *Effect of pricing on perception of product quality*, “Journal of Applied Psychology”, 52, pp.300–03.
- McKnight D., Chervany N. (1995), *Trust building processes in organizational relationship* in Ragsdale C., Houck E., Sumichrast R (eds.) “Proceedings decision, Annual meeting (20-22 november)”, Sciences Institute, 2, pp.751-753, Boston.
- McKnight D., Chervany N. (2000), *The meanings of Trust*, Working paper, Carlson School of Management, MIS Research Center, University of Minnesota, Minneapolis.
- McKnight D., Cummings L., Chervany N. (1996), *Trust Formation in New Organizational Relationships*, Working paper, Carlson School of Management, MIS Research Center, University of Minnesota, Minneapolis.

- McKnight D.H., Cummings L.L., Chervany N.L. (1998), *Initial trust formation in new organizational relationships*, "Academy of Management Review", 23(3), 473-490.
- Meeks J. G. T. (1984), *Utility in economics: a survey of the literature*, in Turner C.F., Martin M., (eds.), *Surveying subjective phenomena*, Vol. 2, Russell Sage Foundation, New York.
- Mele R., Mussari R. (2009), *L'innovazione della governance e delle strategie nei settori delle public utilities*, il Mulino, Bologna.
- Mele R., Parente R., Popoli P. (2004), *I processi di deregolamentazione dei servizi pubblici*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Meneguzzo M. (1997), *Ripensare la modernizzazione amministrativa e il new public management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale*, "Azienda Pubblica", 6, pp. 587-606.
- Meneguzzo M. (1999), *Innovazione, managerialità e governance. La PA verso il 2000*, Aracne editore, Roma.
- Meneguzzo M., Cepiku D., Ferrari D. (2004), *Governance e coordinamento strategico delle reti aziendali: sistemi sanitari a confronto*, in *I livelli di governo della sanità: Finanziamento, assetti istituzionali e management*, Convegno Nazionale AIES.
- Meny Y., Thoenig J.C. (1989), *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France, Parigi.
- Mercurio R., Martinez M. (eds.) (2009), *Modelli di Governance e Processi di Cambiamento Organizzativo nelle Public Utilities*, Franco Angeli, Milano.
- Mercurio R., Martinez M., Pezzillo Iacono M. (2011), *Cambiamento e crisi delle ferrovie regionali in Italia. La difficile ricerca di un modello organizzativo per conciliare interessi pubblici e risorse private nel trasporto pubblico locale*, Editoriale Scientifica, Napoli.

- Miconi S.(2010), *I contratti dei servizi pubblici*, Wolters Kluwer Italia, Milano.
- Milbraith L., Goel M. (1977), *Political participation: how and why do people get involved in politics?*, Rand McNally, Chicago.
- Miller T. I., Miller M. A. (1991), *Citizen surveys: how to do them, how to use them, what they mean*, International City/County Management Association, Washington.
- Mintzberg H. (1996), *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, Bologna, il Mulino.
- Mosca F. (1994), *Aspetti strategici della qualità totale dei servizi*, Giappichelli, Torino.
- Moscovici S. (2005), *Le rappresentazioni sociali*, Bologna, il Mulino.
- Mulazzani M. (2005), *La governance dell'ente locale tra indirizzo politico e controllo strategico sulle Spa dei servizi pubblici locali*, "Rirea", 11/12, pp.
- Musella A. (2008). *Mi rifiuto!, le lotte per la salute e l'ambiente in Campania*, Sensibili alle foglie, Tivoli
- Muth J. F. (1961), *Rational expectations and the theory of price movements*, "Econometrica", 29, pp. 315–35.
- Nagel J. (1987), *Participation*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Napolitano G. (2007), *I beni pubblici e le tragedie dell'interesse comune*, il Mulino, Bologna.
- Norris P. (1999), *Critical Citizens. Global support for Democratic Government*, Oxford University Press, Oxford.
- Olander F. (1970), *The influence of price on the consumer's evaluation of products*, in Taylor B., Willis G. (eds.), *Pricing strategy*, Brandon-Systems Press, Princeton.
- Oliver R. L. (1980), *A cognitive model of the antecedents and consequences of satisfaction decisions*, "Journal of Marketing Research", 17, pp. 460–469.



- Oliver R. L. (1981), *Measurement and evaluation of satisfaction in retail settings*, "Journal of Retailing", 57, pp. 25–48.
- Oliver R. L. (1993), *Cognitive, affective, and attribute bases of the satisfaction response*, "Journal of Consumer Research", 20, pp. 431–440.
- Oliver R. L. (1997), *Satisfaction: a behavioral perspective on the consumer*, Irwin McGraw-Hill, New York.
- Orbell J. M., Uno T. (1972), *A theory of neighbourhood problem solving: political action versus residential mobility*, "American Political Science Review", 66, pp.471–89.
- Palliggiano G. (2009), *L'evoluzione legislativa della gestione dei servizi pubblici locali dalla legge Giolitti al Testo unico degli enti locali*, Atti del Convegno "La riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica", Vallo della Lucania.
- Parasuraman A., Berry L. L., Zeithaml V. A. (1991), *Refinement and reassessment of the SERVQUAL scale*, "Journal of Retailing", 67, pp. 420–50.
- Parasuraman A., Berry L. L., Zeithaml V. A. (1994), *Reassessment of expectations as a comparison standard in measuring service quality: implications for further research*, "Journal of Marketing", 58, pp. 111–24.
- Parasuraman A., Zeithaml V. A., Berry L. L. (1985), *A conceptual model of service quality and its implications for future research*, "Journal of Marketing", 49, pp. 41–50.
- Parasuraman A., Zeithaml V. A., Berry L. L. (1988), *SERVQUAL: a multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service*, "Journal of Retailing", 64, pp. 12–40.
- Parks R. B. (1984), *Linking objective and subjective measures of performance*, "Public Administration Review", 44, pp. 118–27.
- Parsons T. (1951), *The social system*, Routledge & Kegan Paul, London.

- Pellizzoni L. (2011), *Conflitti ambientali. Esperti, politica, istituzioni nelle controversie ecologiche*, Bologna, Il Mulino.
- Pellizzoni L., Osti G. (2003), *Sociologia dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna.
- Pellizzoni L., Osti G. (2008), *Sociologia dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino.
- Percy S. L. (1986), *In defense of citizen evaluations as performance measures*, "Urban Affairs Quarterly", 22, pp. 66–83.
- Petrillo L. (a cura di) (2009), *Biopolitica di un rifiuto, le rivolte antidiscarica a Napoli e in Campania*, Ombre corte, Verona.
- Pieroni O. (2011), *La città rifiutata*, in Zaccaria A.M. (a cura di), *La città. Saggi in onore di Giovanni Persico*, Lavieri, Caserta.
- Pirsing R. M. (1988), *Lo Zen e l'arte della manutenzione della motocicletta*, Adelphi, Milano.
- Piselli F. (2005), *Capitale sociale e società civile nei nuovi modelli di governance locale*, in "Stato e mercato", 75, pp. 455-485.
- Putnam R. (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano.
- Putnam R. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon e Schuster, New York.
- Putnam R.D., Leonardi R., Nanetti R.Y. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- Quartapelle A. (1994), *Customer satisfaction*, McGraw-Hill, Milano.
- Ramacci L. (2006), *La nuova disciplina dei rifiuti: commento organico al quadro normativo ed al sistema delle sanzioni dopo il "Testo unico ambientale"*, La Tribuna, Piacenza.
- Ratchford, B. T. (1975), *The new economic theory of consumer behavior: an interpretive essay*, "Journal of Consumer Research", 2, pp. 65–75.

- Rempel J., Holmes J., Zanna M. (1985), *Trust in close relationships*, in “Journal of Personality and Social psychology”, 49(1), pp. 95-112.
- Rist G. (1997), *Lo sviluppo. Storia di una credenza occidentale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Roch C. H., Poister T. H. (2006), *Citizens, accountability, and service satisfaction*, “Urban Affairs Review”, 41, pp. 292–308.
- Rosander A. C. (1985), *Application of quality control in the services industries*, ASQC Press, Milwaukee.
- Rosanvallon P. (2006), *La contre-démocratie. La politique à l’âge de la défiance*, Seuil, Parigi.
- Rosentraub M. S., Thompson, L. (1981), *The use of surveys of satisfaction for evaluations*, “Policy Studies Journal”, 9, pp. 990–99.
- Rotter J.B. (1967), *A new scale for the measurement of interpersonal trust*, in “Journal of Personality”, 35, pp. 615-665.
- Rotter J.B. (1971), *Generalized expectancies for interpersonal trust*, in “American Psychologist”, 26(1), pp. 443-452.
- Rotter J.B. (1980), *Interpersonal trust, trustworthiness, and guillibility*, in “American Psychologist”, 1, pp. 1-7.
- Rousseau D.M., Parkis J.M. (1993), *The contracts of individuals and organizations*, in Staw B.M., Cummings L.L. (eds.), “Research in organizational behavior”, 15, pp. 1-43, Greenwich.
- Rousseau D.M., Sitkin S.B., Bur R.S., Camerer C. (1998), *Not so different after all: a cross discipline view of trust*, in “Academy of Management Review”, 23(3), pp. 393–404.
- Rust R. T., Chung T. S. (2006), *Marketing models of service and relationships*, “Marketing Science”, 25, pp. 560–80.
- Rust R. T., Zahorik A. J. (1993), *Customer satisfaction, customer retention and market share*, “Journal of Marketing Research”, 59, pp. 193–215.

- Sachs W. (1998), *Dizionario dello Sviluppo*, edizione italiana a cura di Alberto Tarozzi, traduzione di Marco Giovagnoli, Gruppo Abele, Torino.
- Sasser W. E. Jr., Olsen P., Wyckoff D. D. (1978), *Management of service operations: text and cases*, Allyn & Bacon, Boston.
- Schelling T. C. (1978), *Micromotives and macrobehavior*, Norton, New York.
- Schneider B., White S. S. (2004), *Service quality: research perspective*, Sage, Thousands Oaks.
- Schwartz M. H. (1991), *A question of semantics*, "Quality Progress", 24, pp. 59-63.
- Sciolla L. (2004), *La sfida dei valori*, il Mulino, Bologna.
- Sciolla L. (2008), *La buone ragioni della sfiducia degli italiani*, in "il Mulino", 3, pp. 515-523.
- Selvaggio M. A. (2009), "Crisi dei rifiuti e prove di democrazia partecipata: conversazione con Nicola Capone", in *Teoria e Storia del Diritto Privato*, n. 2, pp. 1-49.
- Shapiro S. (1987), *The social control of interpersonal trust*, in "American Journal of Sociology", 3, pp. 623-658.
- Shapiro S., Sheppard B.H., Cheraskin L. (1992), *Business on a handshake*, in "Negotiation Journal", 8(4), pp. 365-377.
- Sitkin S.B., Roth N.L. (1993), *Explaining the Limited Effectiveness of Legalistic "Remedies" for Trust / Distrust*, in "Organization Science", 4(3), pp. 367-392.
- Sitpak B. (1979), *Citizen satisfaction with urban services: potential misuse as a performance indicator*, "Public Administration Review", 39, pp. 521-25.
- Smith T. (1983), *The Hidden 25 Percent: An Analysis of the 1980 General Social Survey*, in "Public Opinion Quarterly", XLVII, pp. 386-404.
- Sori E. (2001), *La città e i rifiuti : ecologia urbana dal Medioevo al primo Novecento*, Il Mulino, Bologna.

- Sori E. (2001), *La città e i rifiuti: ecologia urbana dal Medioevo al primo Novecento*, Bologna, Il Mulino.
- Spadoni B. (2006), *L'evoluzione istituzionale e organizzativa dei servizi pubblici locali dalla municipalizzazione alla liberalizzazione*, in *Valutazione del nuovo assetto istituzionale e finanziario in materia di servizi pubblici locali*, Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini", Roma.
- Springdal K., Mador M. (2004), *Organizational Changes Resulting from the Privatization of State Enterprises*, "Public Money & Management", pp. 69-80.
- Squillaci G., in Lostorto V. (2007), *I servizi pubblici. Il quadro normativo, l'organizzazione, i modelli gestionali*, Franco Angeli, Milano.
- Steeth C.G. (1989), *Trends in Nonresponse Rates*, in E. Singer, S. Presser (ed.), *Survey Research Methods*, Chicago, University Press.
- Stephenson C.B. (1979), *Probability Sampling with Quotas: An Experiment*, in "Public Opinion Quarterly", XLIII, 4, pp. 477-496.
- Stevens S. S. (1946), *On the theory of scales of measurement*, "Science", 103, pp. 677-80.
- Stipak B. (1977), *Attitudes and belief systems concerning urban services*, "Public Opinion Quarterly", 41, pp. 41-55.
- Stipak B. (1980), *Local governments' use of citizen surveys*, "Public Administration Review", 40, pp. 521-25.
- Swindell D., Kelly J. M. (2000), *Linking citizen satisfaction data to performance measures: a preliminary evaluation*, "Public Performance & Management Review", 24, pp. 30-52.
- Tanese A., Negro G., Gramigna A. (2003), *La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche. Valutare la qualità percepita dai cittadini*, Rubbettino, Soveria Mannelli.

- Tarrow S. (1996), *Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work*, in "American Political Science Review", 90, pp. 389-397.
- Taylor S. A., Baker T. L. (1994), *An assessment of the relationship between service quality and customer satisfaction in the formation of consumers' purchase intentions*, "Journal of Retailing", 70, pp. 163-78.
- Teas R. K. (1993), *Expectations, performance evaluation and consumers' perceptions of quality*, "Journal of Marketing", 57, pp. 18-34.
- Teas R.K. (1994), *Expectations as a comparison standard in measuring service quality: an assessment of a reassessment*, "Journal of Marketing", 58, pp. 132-39.
- Tiebout C. (1956), *A pure theory of local expenditures*, "Journal of Political Economy", 64, pp. 416-24.
- Tonkiss F., Passey A. (1999), *Trust, Confidence and Voluntary Associations: Between Values and Institutions*, in "Sociology", 33(2), pp. 257-274.
- Triglia C. (1999), *Capitale sociale e sviluppo locale*, in "Stato e Mercato", 53, pp. 419-440.
- Tse D. K., Wilton P. C. (1988), *Models of consumer satisfaction formation: an extension*, "Journal of Marketing Research", 25, pp. 204-12.
- Tversky A., Kahneman D. (1974), *Judgements under uncertainty: heuristics and biases*, "Science", 185, pp. 1124-31.
- Van de Walle S. (2006), *The state of the world's bureaucracies*, "Journal of Comparative Policy Analysis", 8, pp. 437-48.
- Van Raaij W.F. (1981) *Economic psychology*, "Journal of Economic Psychology", 1, pp. 1-24.

- Van Raaij W.F. (1989), *Economic news, expectations, and macro-economic behavior*, "Journal of Economic Psychology", 10, pp. 473–93.
- Van Raaij W.F., (1989), *Economic news, expectations, and macro-economic behavior*, Journal of Economic Psychology, 10, pp. 473-93.
- Van Ryzin G. G. (2004), *Expectations, performance, and citizen satisfaction with urban services*, "Journal of Policy Analysis and Management", 23, pp. 433–48.
- Van Ryzin G. G. (2006), *Testing the expectancy disconfirmation model of citizen satisfaction with local government*, "Journal of Public Administration Research and Theory", 16, pp. 599–611.
- Van Ryzin G. G., Muzzio D., Immerwahr S., Gulick L., Martinez E. (2004), *Drivers and consequences of citizen satisfaction: an application of the American Customer Satisfaction Index model to New York city*, "Public Administration Review", 64, pp. 321–41.
- Vavra T. G. (1997), *Improving your measurement of customer satisfaction*, ASQ Quality Press, Milwaukee.
- Verba S., Nie N. (1972), *Participation in America*, Harper and Row, New York.
- Verba S., Scholzman K., Brady H., Nie N. (1993), *Citizen activity: who participates? What do they say?*, "American Political Science Review", 87, pp. 303–18.
- Viale G. (2008), "Dossier Campania", in Id. *Azzerare i rifiuti, vecchie e nuove soluzioni per una produzione e un consumo sostenibili*, Bollati Boringhieri, pp. 93-122.
- Viale G. (2008), *Azzerare i rifiuti. Vecchie e nuove soluzioni per una produzione e un consumo sostenibili*, Laterza, Roma-Bari.
- Viale G. (2010), *La civiltà del riuso. Riparare, riutilizzare, ridurre*, Laterza, Roma-Bari.

- Webb K., Hatry H. P. (1973), *Obtaining citizen feedback: the application of citizen surveys to local government*, "Urban Institute", Washington.
- Westbrook R. A., Reilly M. D. (1983), *Value-percept disparity: alternative to the disconfirmation of expectations theory of consumer satisfaction*, "Advances in Consumer Research", 10, pp. 256–61.
- Wholey J., Hatry, H. (1992), *The case for performance monitoring*, "Public Administration Review", 52, pp. 604–10.
- Wilson E.J., McDougall F.R., Willmore J. (2001), *Euro-trash: searching Europe for a more sustainable approach to waste management*, in "Resources, Conservation and Recycling" Volume 31, Issue 4, April 2001, Pages 327-346.
- Wolf M. (1992), *Gli effetti sociali dei media*, Milano, Bompiani.
- Wolf M. (2001), *Teorie delle comunicazioni di massa*, Milano, Bompiani.
- Woodruff R. B., Cadotte E. R., Jenkins R. L. (1983), *Modeling consumer satisfaction process using experience-based norms*, "Journal of Marketing Research", 20, pp. 296–304.
- Worchel P. (1979), *Trust and distrust*, in Austin W.G., Worchel S. (eds.), *The social psychology of intergroup relations*, 174-187, Brooks/Cole Publishing, Monterey.
- Yi Y. (1990), *A critical review of customer satisfaction*, in Zeithaml V.A. (ed.), *Review of marketing*, American Marketing Association, Chicago.
- Zaccaria A.M. (2008), *Politiche territoriali. L'esperienza irpina*, Franco Angeli, Milano.
- Zaheer A., Mcevily B., Perrone V. (1998), *Does trust matter? Exploring the effects of inteorganizational and interpersonal trust on performance*, in "Organizational Science", 9(2), pp. 141-159.



- Zand D. (1972), *Trust and managerial problem solving*, in "Administrative Science Quarterly", 17, pp. 229-239.
- Zazzera S. (1999), *C'era una volta il Vomero*, Guida, Napoli.
- Zeithaml V. A., Berry L. L., Parasuraman A. (1985), *Problems and strategies in services marketing*, "Journal of Marketing", 49, pp. 33-46.
- Zeithaml V. A., Berry L. L., Parasuraman A. (1993), *The nature and determinants of customer expectations of service*, "Journal of the Academy of Marketing Science", 321, pp. 1-12.
- Zeithaml V. A., Bitner M. J. (1996), *Services marketing*, McGraw Hill, New York.
- Zeithaml V. A., Parasuraman A., Berry L. L. (1991), *Servire Qualità*, McGraw-Hill, Milano.
- Zeithaml V.A. (1981), *How consumer evaluation process differ between goods and services*, in Donnelly J., George W. (eds.), *Marketing of Services*, American Marketing, Chicago.
- Zucker L. (1986), *Production of trust: institutional sources of economic structure, 1840-1920*, in "Research in Organizational Behavior", 6, pp. 53-111.