



*Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità
delle amministrazioni pubbliche*

Delibera n. 3/2012

Linee guida per il miglioramento degli strumenti per la qualità dei servizi pubblici

Premessa

La presente delibera costituisce un approfondimento in materia di standard di qualità dei servizi resi al cittadino dalle pubbliche amministrazioni.

L'elenco dei servizi resi al cittadino e i relativi standard di qualità devono confluire nella Carta dei servizi di ciascuna amministrazione, che – previo suo indispensabile aggiornamento – costituisce lo strumento principale per l'implementazione della Riforma in materia di qualità dei servizi pubblici.

Vengono, anzitutto, brevemente riepilogate le principali problematiche emerse dall'analisi dei documenti, pervenuti in Commissione entro il 20 dicembre 2011, relativi alla definizione degli standard di qualità da parte delle amministrazioni.

Sulla base di esse, nella logica di accompagnamento verso il miglioramento continuo adottata dalla Commissione, sono, poi, fornite specificazioni relative alle dimensioni della qualità, nonché alle modalità di definizione degli indicatori e dei valori standard (per questi ultimi si precisano, in particolare, quali elementi devono essere presi in considerazione in sede di determinazione del valore programmato). Seguono, quindi, raccomandazioni in merito al processo di gestione degli standard, in virtù delle quali le amministrazioni dovranno esplicitare: quali siano i soggetti coinvolti e le relative responsabilità, attraverso quali modalità intendano gestire il monitoraggio sugli standard e il necessario processo di aggiornamento periodico, le modalità per assicurare una corretta gestione dei reclami e l'attivazione dei meccanismi di indennizzo automatico. Ulteriori indicazioni vengono, infine, fornite relativamente al necessario collegamento fra definizione degli standard ed indagini sul livello di soddisfazione degli utenti, alle modalità di comunicazione e pubblicizzazione degli standard e di tutte le informazioni ad essi collegate e all'integrazione degli standard stessi con il ciclo di gestione della *performance*.

La presente delibera fornisce indicazioni di carattere generale, strumentali alla convocazione di tavoli tecnici settoriali per ciascun comparto delle amministrazioni interessate, finalizzati alla redazione di schemi generali di Carte dei servizi, nonché alla formulazione delle proposte di direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 11, comma 2, del D. Lgs. n. 286/1999, come modificato dall'art. 28 del D. Lgs. n. 150/2009 (di seguito, "decreto").

Indice

1	INTRODUZIONE: LE PRINCIPALI NOVITÀ	4
2	AMBITO DI APPLICAZIONE	5
3	ELEMENTI SUGLI STANDARD DI QUALITÀ DEI SERVIZI	6
3.1	PROGRAMMA DI ATTUAZIONE DEGLI STANDARD	6
3.2	L'ELENCO DEI SERVIZI	6
3.3	DIMENSIONI DELLA QUALITÀ	7
3.4	INDICATORI	9
3.5	VALORI STANDARD	10
3.6	IL PROCESSO DI GESTIONE DEGLI STANDARD	10
3.6.1	<i>Ruoli e responsabilità</i>	11
3.6.2	<i>Processi di monitoraggio</i>	11
3.6.3	<i>Gestione reclami</i>	12
3.6.4	<i>Coinvolgimento degli stakeholder</i>	12
3.6.5	<i>Indagini sul grado di soddisfazione degli utenti</i>	13
3.6.6	<i>Modalità di aggiornamento annuale</i>	13
3.6.7	<i>Meccanismi di indennizzo automatico</i>	13
3.6.8	<i>Modalità di comunicazione</i>	14
3.7	INTEGRAZIONE CON IL CICLO DELLA <i>PERFORMANCE</i>	15
4	PIANO DI MONITORAGGIO CIVIT	16
	ALLEGATO 1	17

1 Introduzione: le principali novità

La presente delibera, emanata ai sensi degli articoli 13, comma 6, lettera f), e 28 del decreto, fornisce indicazioni ulteriori relativamente al processo di definizione degli standard di qualità dei servizi, integrando quanto contenuto nella delibera n. 88/2010, rispetto alla quale costituisce successivo e ulteriore intervento.

Nell'ottica del miglioramento continuo della qualità dei servizi offerti al cittadino dalle amministrazioni pubbliche, la definizione degli standard di qualità dei servizi è finalizzata anche all'eventuale erogazione dell'indennizzo automatico e forfettario all'utenza per mancato rispetto degli standard di qualità, previa emanazione delle relative direttive, richiamate dall'art. 28 dello stesso decreto. Inoltre, la presente delibera costituisce il presupposto per formulare le proposte previste dal medesimo art. 28.

L'analisi dei documenti trasmessi alla Commissione, in materia di standard di qualità, dalle amministrazioni, nel corso del 2011, ha evidenziato come il documento in materia di standard di qualità sia stato inviato da un numero di amministrazioni significativamente inferiore al numero di quelle che hanno approvato e trasmesso gli altri documenti previsti dal decreto (Piano della *performance*, Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, Programma triennale per la trasparenza e l'integrità). Una delle possibili cause di tale comportamento può ravvisarsi nell'attesa dell'emanazione delle direttive di cui all'art. 28 del decreto, unitamente all'assenza di scadenze temporali previste in fonti normative.

A tale scopo, si è ritenuto opportuno, nel seguito della presente delibera, esplicitare termini temporali per la progressiva definizione, da parte delle amministrazioni, degli standard di qualità dei servizi.

Entrando nel merito dell'analisi dei contenuti dei documenti pervenuti, sono emerse le seguenti tematiche sulle quali concentrare l'attenzione nell'ottica del miglioramento:

- estensione del **numero** dei servizi per i quali definire e applicare gli standard di qualità, prevedendo anche, ove necessario l'introduzione di **dimensioni aggiuntive**;
- esplicitazione e approfondimento del **collegamento** fra standard di qualità e altri elementi del ciclo di gestione della *performance* (in particolare Piano della *performance* e Programma triennale per la trasparenza e l'integrità);
- ampliamento delle modalità di **coinvolgimento** degli utenti/*stakeholder* nelle varie fasi del processo di definizione e gestione degli standard di qualità dei servizi, con particolare riferimento alla fase di individuazione degli indicatori e dei relativi valori standard;
- miglioramento delle modalità di definizione degli **indicatori** sia per quanto riguarda il numero che la significatività e la rilevanza;
- potenziamento delle modalità di **definizione, monitoraggio e revisione** degli **standard** di qualità.

I principali aspetti di novità della presente delibera, rispetto alla delibera n. 88/2010, riguardano:

- una maggiore attenzione al **processo** di definizione e gestione degli standard di qualità dei servizi, con particolare riferimento, tra l'altro, ai **soggetti** coinvolti;
- l'inserimento di indicazioni in merito alla definizione dell'**elenco dei servizi**, accentuandone l'impostazione **dinamica**;

- **individuazione di dimensioni** aggiuntive della **qualità in relazione alle specificità dei servizi erogati**;
- riferimenti più espliciti al **collegamento** fra standard di qualità e ciclo di gestione della *performance*;
- previsione di maggiori informazioni relativamente alle modalità di **coinvolgimento degli stakeholder** e alla conduzione di indagini sulla soddisfazione degli utenti;
- ulteriori precisazioni relative alla gestione dei **reclami** e dei **meccanismi di indennizzo automatico**.

La presente delibera viene adottata in contemporanea alle “*Linee guida relative al miglioramento dei sistemi di misurazione e di valutazione della performance e dei piani della performance*” e alle “*Linee guida per il miglioramento della predisposizione e dell’aggiornamento del programma triennale per la trasparenza e l’integrità*”, stante lo stretto collegamento, espresso nel decreto, tra trasparenza, *performance* e qualità per il miglioramento continuo dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni.

Ai fini dell’interpretazione e dell’attuazione delle citate delibere, se ne raccomanda, pertanto, una lettura unitaria ed integrata.

Al riguardo, la CiVIT sta anche predisponendo un piano di interventi di accompagnamento al cambiamento amministrativo attraverso diffusione delle migliori pratiche, utilizzazione di sistemi premianti, uso di metodologie di *benchmarking*, attività di formazione e definizione di un programma sperimentale di *audit*.

2 Ambito di applicazione

La presente delibera si applica direttamente alle amministrazioni indicate nell’art. 2 del decreto, nell’ambito della competenza esclusiva dello Stato di cui all’art. 117, comma 2, lettere l) e m) della Costituzione. Per i Ministeri e gli Enti pubblici nazionali, le direttive e gli atti di indirizzo e coordinamento, previsti dall’art. 28 del decreto, sono presupposto per l’applicazione di alcune parti della presente delibera.

Le linee guida contenute nella presente delibera valgono anche per le regioni e gli enti locali, in coerenza con le scadenze temporali previste dal decreto. Per quanto riguarda i servizi erogati, direttamente o indirettamente, dalle regioni e dagli enti locali, l’applicazione integrale di quanto previsto dalla presente delibera è, inoltre, subordinata all’approvazione degli atti di indirizzo e coordinamento adottati d’intesa con la Conferenza unificata di cui al D. Lgs. n. 281/1997, ai sensi dell’art. 11, comma 2, del D. Lgs. n. 286/1999, come modificato dall’art. 28 del D. Lgs. n. 150/2009.

Dall’ambito di applicazione della presente delibera restano, altresì, esclusi gli standard qualitativi ed economici stabiliti, per i servizi pubblici, dalle autorità preposte alla regolazione e al controllo del settore.

Resta fermo che, nelle more della definizione degli standard, trovano applicazione i tempi di conclusione dei procedimenti stabiliti da leggi o regolamenti, oltre agli standard eventualmente già contenuti nelle Carte di servizi o in altri provvedimenti (atti di concessione, convenzioni, piani di settore, ecc.).

3 Elementi sugli standard di qualità dei servizi

L'atto di riferimento per la definizione degli standard di qualità, ai fini e secondo le modalità previste dalla normativa vigente, è la **Carta dei servizi**. In essa, anche in sede di revisione e di aggiornamento annuale, devono confluire tutti gli elementi previsti dalla presente delibera.

Gli standard di qualità possono riguardare l'insieme delle prestazioni afferenti al servizio in un dato intervallo di tempo assunto come riferimento, ovvero le singole prestazioni direttamente esigibili dall'utente in termini quantitativi, qualitativi e temporali. I primi si definiscono **standard generali** e i secondi **standard specifici**. Si evidenzia come gli **standard generali** rappresentino tipici indicatori da inserire in un cruscotto gestionale per il monitoraggio delle prestazioni dell'amministrazione. Tali standard si basano, infatti, su valori medi che indicano un riferimento valido per la collettività nel suo insieme e per la stessa amministrazione e il loro mancato rispetto non può dar luogo ad alcuna pretesa. Viceversa, si sottolinea come gli **standard specifici** consentano un immediato controllo da parte del singolo utente sulla loro effettiva osservanza e, pertanto, possano essere oggetto di diretta pretesa da parte del medesimo nei confronti del soggetto erogatore. Ciascuna amministrazione dovrà, quindi, aver cura di prevedere, accanto agli standard generali, un adeguato numero di standard specifici per permettere al singolo utente di verificare il rispetto dello standard previsto per ciascun servizio di cui ha usufruito.

Si sottolinea, infine, come la definizione degli standard di qualità debba comunque avvenire sempre in una logica orientata al miglioramento continuo dei servizi erogati dall'amministrazione a beneficio dei cittadini/utenti: in questo senso risulta, tra l'altro, indispensabile la previsione di adeguati meccanismi di monitoraggio e periodica revisione degli standard, che consentano l'individuazione delle criticità e la successiva adozione di specifiche azioni di miglioramento (si veda a tal proposito il paragrafo 3.6.2).

Si sottolinea come la presente delibera costituisca un inquadramento di carattere generale privo, tra l'altro, di finalità comparative e valutative. Alla luce della eterogeneità delle amministrazioni cui si rivolge e fatta salva la loro autonomia, la presente delibera è strumentale alle attività che verranno svolte da tavoli tecnici settoriali, che saranno appositamente convocati, per ciascun comparto delle amministrazioni interessate, ai fini della redazione di schemi generali di Carte dei servizi, anche allo scopo di formulare la proposta di direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 11, comma 2, del D. Lgs. n. 286/1999, come modificato dall'art. 28 del D. Lgs. n. 150/2009.

Tutto ciò premesso, si riportano di seguito indicazioni operative utili ai fini di una corretta definizione degli standard di qualità dei servizi erogati al cittadino.

3.1 Programma di attuazione degli standard

Al fine di assicurare la completa definizione e l'aggiornamento degli standard di qualità per tutti i servizi erogati dalle amministrazioni, queste ultime si impegnano a:

- a) definire un elenco dei servizi, da pubblicare sul proprio sito istituzionale, e da inserire all'interno della Carta dei servizi;
- b) definire, progressivamente, gli standard di qualità dei servizi inclusi nell'elenco.

3.2 L'elenco dei servizi

A seguito dell'individuazione, da parte di ciascuna amministrazione, dei processi di propria pertinenza che comportano come risultato finale l'erogazione di un servizio al pubblico, ciascuna amministrazione definisce, nell'ambito dell'elenco delle attività di cui alle delibere nn. 105/2010 e

2/2012, e rende pubblico, mediante l'inserimento nella Carta dei servizi e la pubblicazione sul proprio sito istituzionale, nella sezione "Trasparenza, valutazione e merito", categoria "Dati sui servizi erogati", **l'elenco dei servizi**.

Per "elenco dei servizi" è da intendersi, in questa sede, l'elencazione dei servizi forniti dall'amministrazione **direttamente al cittadino**, ivi inclusi quelli per i quali non fosse ancora stato possibile definire uno standard, con l'indicazione delle **principali caratteristiche** dei servizi erogati, delle **modalità di erogazione** e della **tipologia di utenza** che usufruisce del servizio.

Nella predisposizione dell'elenco, anche allo scopo di una sua più agevole compilazione, le amministrazioni potranno avvalersi delle indicazioni già presenti nelle Carte dei servizi e dei criteri esistenti di aggregazione e classificazione delle varie tipologie di servizi erogati, anche sulla base dei sistemi di rilevazione contabile, in coerenza con la logica della programmazione economico-finanziaria.

L'elenco dei servizi va, inoltre, considerato un documento **dinamico**, in quanto, nel corso del tempo, l'amministrazione potrà prevedere l'erogazione di nuovi servizi all'utenza o, viceversa, la cessazione di altri.

L'elenco dei servizi deve essere pubblicato ed aggiornato entro il **31 gennaio** di ogni anno, dandone tempestiva comunicazione alla CiVIT. Anche le eventuali successive integrazioni dovranno essere tempestivamente pubblicate sul sito istituzionale e comunicate alla CiVIT.

Dal momento che le delibere CiVIT recanti le linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, prevedono la pubblicazione sul sito istituzionale di ogni amministrazione delle informazioni circa la dimensione della qualità dei servizi erogati, la pubblicazione dell'elenco dei servizi e dei relativi standard al 31 gennaio, deve essere contestuale alla pubblicazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Per maggiori dettagli in merito, si rimanda al paragrafo 3.6.8 della presente delibera.

Contestualmente alla predisposizione dell'elenco, devono essere definiti i **valori standard** per quei servizi in relazione ai quali esistono già le necessarie informazioni. In ragione della necessità di definire standard qualitativi robusti ed affidabili, e di avviare le attività propedeutiche alla loro definizione, quali il monitoraggio della qualità e la rilevazione delle aspettative degli utenti, è possibile che l'elenco contenga, inizialmente, l'indicazione di un certo numero di servizi per i quali l'amministrazione non abbia ancora definito i relativi standard di qualità. Per ciascun servizio per il quale non siano definiti gli standard contestualmente al loro inserimento nell'elenco, dovranno essere in ogni caso fornite indicazioni in merito a:

- a) **motivazione** per la quale non si è ancora proceduto alla definizione degli standard;
- b) **termine** entro il quale l'amministrazione intende provvedere alla determinazione degli standard. Tale termine non potrà comunque essere fissato oltre il 31 gennaio dell'anno successivo a quello dell'inserimento del relativo servizio nell'elenco, massimo intervallo di tempo utile a consentire all'amministrazione di effettuare le prime misurazioni delle prestazioni relative al nuovo servizio erogato, a coinvolgere in merito gli utenti e a provvedere all'individuazione di standard qualitativi coerenti.

3.3 Dimensioni della qualità

Ai fini dell'individuazione degli standard, si richiamano le **dimensioni della qualità**, anzitutto individuate in accessibilità, tempestività, trasparenza, efficacia.

Nella Tabella 1 si riportano, sinteticamente, le definizioni di tali dimensioni utilizzabili ai fini della determinazione degli standard.

Tabella 1 – Le dimensioni della qualità

Dimensioni della Qualità	Definizione
<p>Accessibilità</p>	<p>Capacità di garantire l'accesso ai servizi erogati a tutti gli utenti potenzialmente interessati, declinabile in termini spaziali, temporali e di possibilità di utilizzo di canali diversi.</p> <p>Dal punto di vista spaziale si può intendere la facilità di accesso al luogo in cui si eroga il servizio (per esempio: la dislocazione sul territorio, la proporzionalità tra il servizio offerto e il relativo bacino di riferimento). Dal punto di vista temporale si può fare riferimento agli orari di apertura al pubblico, al numero di passaggi procedurali per ottenere il servizio richiesto, ai tempi di attesa per l'accesso ai servizi e/o agli sportelli, ecc. Per possibilità di utilizzo di canali diversi, infine, si può intendere la disponibilità di molteplici forme di comunicazione (per esempio: telefono, fax, mail, PEC, posta cartacea, interfaccia <i>web</i>), con l'indicazione, per ciascuna di esse, di tempi e termini di utilizzo.</p>
<p>Tempestività</p>	<p>Tempo intercorrente fra la richiesta del servizio da parte dell'utente (o la promessa di servizio da parte dell'amministrazione) e l'effettiva erogazione dello stesso, declinabile, a seconda dei casi, come tempo massimo di erogazione del servizio, tempo di risposta, frequenza di erogazione (in caso di servizio ripetitivo).</p>
<p>Trasparenza</p>	<p>Questa dimensione corrisponde alla semplicità per l'utente (e, più in generale, per tutti gli <i>stakeholder</i>) di reperire, acquisire e comprendere le informazioni necessarie per poter usufruire al meglio del servizio di proprio interesse. Queste caratteristiche sono influenzate dal formato e dai mezzi di diffusione dell'informazione rilasciata nonché dalla disponibilità di meta-informazioni a suo corredo (Per esempio: indicazione dei responsabili, delle modalità di diffusione delle informazioni e della frequenza degli aggiornamenti, pubblicazione dei dati relativi al rispetto degli standard, alle modalità per presentare reclamo e per accedere a eventuali forme di indennizzo, agli strumenti di dialogo con i cittadini, alle modalità di effettuazione dei monitoraggi del servizio e dei risultati conseguiti).</p>
<p>Efficacia</p>	<p>Capacità del servizio di raggiungere gli obiettivi prefissati, in termini di rispondenza ai bisogni e alle esigenze individuate dall'amministrazione, anche in funzione delle attese degli utenti e degli <i>stakeholder</i> principali.</p>

Si ricorda, inoltre, come ciascuna amministrazione possa prevedere ulteriori **dimensioni aggiuntive**, qualora ritenute utili, per rappresentare con maggior completezza la qualità effettiva del servizio erogato. Si sottolinea come l'individuazione di dimensioni aggiuntive risulti particolarmente raccomandabile in alcuni casi:

- quando le **peculiarità** del servizio erogato non siano esaustivamente rappresentate dalle dimensioni precedentemente indicate;
- quando la singola amministrazione eroghi servizi molto diversi fra di loro e che necessitano di essere opportunamente **caratterizzati**, anche nell'ottica di favorire l'efficace valutazione

delle prestazioni effettive.

Si suggerisce, inoltre, l'opportunità per le amministrazioni di caratterizzare le dimensioni aggiuntive con riferimento a specificità dell'amministrazione e/o dei servizi erogati.

Nella Tabella 2 si riportano, sinteticamente, le definizioni di alcune delle possibili dimensioni aggiuntive della qualità utilizzabili ai fini di una maggiore personalizzazione nella determinazione degli standard.

Tabella 2 – Possibili dimensioni aggiuntive della qualità

Dimensioni della Qualità	Definizione
Continuità	Capacità di garantire l'erogazione del servizio in maniera continua, regolare e senza interruzioni in un determinato intervallo di tempo; generalmente si misura come la percentuale del tempo complessivo nella quale è effettivamente possibile usufruire del servizio. Si tratta di una caratteristica molto importante per quei servizi che devono essere erogati con continuità. Nell'ambito di questa dimensione, gli indicatori devono essere definiti in termini di impegno a garantire la fruibilità del servizio per un numero minimo di giorni dell'anno, ore del giorno o periodi dell'anno, che assicurino, di fatto, la massima copertura possibile; devono, inoltre, essere introdotte misure volte a ridurre il disagio derivante dai casi di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio.
Elasticità	Capacità del servizio erogato di adeguarsi al variare del volume di servizio richiesto dai clienti/utenti.
Flessibilità	Capacità del servizio erogato di adeguarsi al variare delle specifiche richieste degli utenti.
Equità	Capacità del servizio di assicurare un trattamento paritario a tutti i possibili utenti che tenga conto delle differenze che possono esistere fra le diverse tipologie di interlocutori.
Efficienza	Capacità di erogare il servizio ottimizzando il consumo di risorse.
Empatia	Capacità dell'amministrazione, e, specificamente, dell'interfaccia con cui interagisce l'utente, di fornire un servizio personalizzato capace di andare incontro ai reali bisogni del singolo, nella sua specificità e individualità.

3.4 Indicatori

Le modalità operative da adottare per una corretta definizione degli **indicatori** sono già state diffusamente descritte nelle delibere nn. 88/2010 e 89/2010, alle quali si rimanda per approfondimenti, con particolare riferimento alle caratteristiche che devono essere possedute da ciascun indicatore. Ulteriori indicazioni sono contenute anche nella delibera n. 1/2012 contenente le Linee guida relative al miglioramento dei Sistemi di misurazione e valutazione della *performance* e dei Piani della *performance*.

Nella definizione degli indicatori e nella successiva gestione degli stessi devono, comunque, essere tenute in considerazione le indicazioni contenute nel D. Lgs. n. 91/2011.

Si ricorda l'importanza di prevedere **più indicatori per ciascuna delle dimensioni** considerate allo scopo di garantire una **completa ed efficace misurazione** della dimensione stessa. Il numero degli

indicatori associato a ciascuna dimensione potrà variare in base alla complessità ed alla rilevanza (soprattutto nei confronti degli utenti) della dimensione considerata.

La numerosità degli indicatori deve essere tale da assicurare, comunque, la completa **comprensibilità** da parte degli utenti, evitando, tuttavia, inutili appesantimenti.

La scelta degli indicatori dovrà necessariamente tener conto anche delle caratteristiche del **sistema informativo** esistente all'interno dell'amministrazione e che dovrà supportare la successiva raccolta dei dati necessari: dovranno essere, almeno inizialmente, evitati indicatori per i quali il sistema non sia in grado di mettere a disposizione le informazioni richieste per la misurazione dei risultati.

3.5 Valori standard

Per quanto concerne la definizione dei **valori standard** si rimanda a quanto già esposto nella delibera n. 88/2010.

In questa sede si sottolineano alcuni elementi che devono essere tenuti nella massima considerazione nella fase di determinazione dei valori standard:

- **coinvolgimento** degli *stakeholder*: relativamente a questo aspetto si veda il successivo paragrafo 3.6.4;
- **coerenza** con le direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'art. 28 del decreto;
- utilizzo di metodologie di *benchmarking*: i valori programmati (standard) devono essere definiti sulla base di **confronti** con realtà analoghe (per esempio, quanto previsto da altri soggetti che erogano servizi simili) e con i risultati precedentemente ottenuti dalla stessa amministrazione (per esempio, attraverso l'utilizzo di serie storiche);
- i valori programmati (standard) devono essere definiti in modo tale da rendere esplicito il percorso di **miglioramento continuo** nel tempo, con l'eventuale individuazione di tappe intermedie, anche in relazione ai *benchmark* utilizzati.

Per le tipologie di servizi per le quali è prevista, anche a livello sperimentale, la definizione di valori dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), gli standard qualitativi dovranno assicurare la piena coerenza con tali indicazioni.

Gli standard di qualità devono essere fissati tenendo in adeguata considerazione quanto indicato nel piano della *performance* dell'amministrazione relativamente a obiettivi strategici e/o operativi e al raccordo con la programmazione economico-finanziaria, onde assicurare la massima coerenza fra i contenuti dei vari documenti. Per ulteriori considerazioni relative all'integrazione fra standard di qualità e ciclo di gestione della *performance* si veda quanto riportato nel paragrafo 3.7 della presente delibera.

3.6 Il processo di gestione degli standard

In questo paragrafo vengono fornite alcune indicazioni relative alle modalità operative che le amministrazioni devono adottare per un'adeguata gestione del processo di definizione degli standard di qualità dei servizi erogati e del loro continuo miglioramento, anche in relazione a quanto previsto nel paragrafo 3.2 in materia di elenco dei servizi.

3.6.1 Ruoli e responsabilità

La delibera n. 88/2010 prevede, a questo proposito, che *“l'amministrazione, all'atto di definizione degli standard, indichi la struttura organizzativa interna deputata a ricevere la diffida ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del dlgs. n. 198/2009”*. Più in generale, è opportuno che ciascuna amministrazione fornisca specifiche indicazioni relativamente a tutti i **soggetti coinvolti** nelle varie fasi del processo di definizione e gestione degli standard di qualità.

Si sottolinea come, nella definizione ed assegnazione di ruoli e responsabilità, ogni amministrazione debba assicurare la coerenza delle proprie previsioni con:

- la propria struttura organizzativa e funzionale;
- l'eventuale articolazione territoriale;
- la quantità e varietà delle tipologie di servizi erogati;
- le specifiche caratteristiche dei singoli servizi.

L'amministrazione dovrà individuare uno **specifico referente** del processo di definizione e gestione degli standard di qualità, con il quale la Commissione potrà interfacciarsi.

Per quanto concerne la fase di determinazione dei valori standard è necessario che sia il **vertice** dell'amministrazione ad assumerne la responsabilità: bisognerà prevedere, quindi, le opportune modalità di formalizzazione e darne tempestiva comunicazione alla CiVIT. Tuttavia, oltre a quanto previsto nel paragrafo 3.5 della presente delibera, è opportuno che in tale fase siano attivamente coinvolti almeno i **dirigenti** responsabili degli uffici direttamente interessati nell'erogazione dei servizi considerati, ai quali spetta anche uno specifico ruolo di vigilanza e controllo sul rispetto, da parte del personale afferente ai propri uffici, dei suddetti standard qualitativi. A questo proposito, infatti, l'art. 21, comma 1-bis, D. Lgs. n. 165/2001 così come modificato dall'art. 41, comma 1, lettera b), del D. Lgs. n. 150/2009, prevede che *“(…) al dirigente nei confronti del quale sia stata accertata, (…), la colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione, (…), la retribuzione di risultato e' decurtata, sentito il Comitato dei garanti, in relazione alla gravità della violazione di una quota fino all'ottanta per cento”*. Nella stessa logica, almeno per i servizi più complessi e/o significativi, è auspicabile il diretto coinvolgimento, nel processo di definizione degli standard e dei relativi obiettivi di miglioramento, anche del **personale non dirigente** degli uffici interessati che ricopre ruoli di responsabilità nei processi chiave concernenti i servizi considerati.

Per quanto concerne le attività di monitoraggio e verifica circa l'effettivo rispetto degli standard prefissati, l'amministrazione deve indicare i soggetti responsabili, prevedendo anche un ruolo attivo dell'Organismo Indipendente di Valutazione.

3.6.2 Processi di monitoraggio

L'amministrazione deve prevedere l'adozione di modalità operative, adeguatamente formalizzate e rese trasparenti (per esempio mediante l'adozione di un apposito regolamento), per il **monitoraggio continuo** e la **verifica finale** dell'effettivo rispetto degli standard di qualità definiti.

Per quanto concerne le responsabilità connesse con tale attività di monitoraggio e verifica, si rimanda a quanto detto nel precedente paragrafo 3.6.1.

Per quanto riguarda, invece, lo svolgimento del monitoraggio, si riportano le seguenti raccomandazioni:

- prevedere **tempistiche** e **frequenze** di monitoraggio coerenti con la realtà organizzativa e che, ove necessario, tengano conto della rilevanza del singolo servizio considerato;
- indicare le **fonti** di informazione da utilizzare;
- definire le modalità di **documentazione** dell'esito del monitoraggio;
- prevedere modalità operative per l'adozione di opportune **azioni correttive** in caso siano rilevati, in sede di monitoraggio, sensibili scostamenti rispetto agli standard predefiniti o come conseguenza dell'attivazione di meccanismi di indennizzo automatico;
- prevedere modalità di **coinvolgimento** degli *stakeholder* nelle fasi di progettazione e di analisi dei risultati del monitoraggio (si veda anche il successivo paragrafo 3.6.4).

3.6.3 Gestione reclami

L'amministrazione deve definire, in modo opportunamente formalizzato e trasparente (ad esempio con proprio regolamento), le **modalità operative** e le relative **responsabilità** per una corretta ed efficace **gestione dei reclami** provenienti dagli utenti relativi al mancato rispetto degli standard di qualità. In particolare occorre individuare:

- il **nominativo** della persona incaricata di gestire i reclami;
- i **contatti** ai quali inoltrare il reclamo (numero di telefono, indirizzo di posta elettronica, ecc.);
- la **modulistica** da utilizzare per la formalizzazione dei reclami (un *format* standardizzato può, infatti, agevolare notevolmente le successive fasi di analisi e risposta, nonché l'attivazione delle azioni correttive eventualmente necessarie);
- la **tempistica** prevista per le risposte agli utenti che hanno presentato un reclamo.

Tali informazioni dovranno essere riportate nella Carta dei servizi. Inoltre, al fine di assicurare la massima conoscibilità e trasparenza a queste informazioni, esse dovranno essere pubblicate sul sito istituzionale, nella sezione "Trasparenza, valutazione e merito", categoria "Dati sui servizi erogati".

3.6.4 Coinvolgimento degli *stakeholder*

La delibera n. 88/2010 prevede che "*Per assicurare la maggiore rispondenza possibile tra le scelte operate dall'amministrazione e gli effettivi bisogni dell'utenza, vanno previste forme di coinvolgimento attivo dei "portatori di interesse" (stakeholder) nella fase di definizione degli standard di qualità*". E' indispensabile evitare che il processo di definizione degli standard di qualità diventi **autoreferenziale**; per la determinazione di gran parte dei suddetti standard è, a questo scopo, necessario che sia acquisito il parere almeno degli *stakeholder* principali che potranno fornire le proprie indicazioni in merito alle **effettive esigenze** che dovranno essere soddisfatte. Gli stessi soggetti dovranno essere, di conseguenza, coinvolti anche nelle successive fasi di monitoraggio.

Ricordiamo che, con il termine *stakeholder*, si intendono tutti i soggetti che hanno interesse nei confronti di una data amministrazione.

Si sottolinea, inoltre, come gli *stakeholder* cambino al variare dei servizi e, soprattutto, cambi il peso e l'importanza degli stessi in funzione dei differenti contesti di attività delle amministrazioni; di conseguenza, per le amministrazioni diventa fondamentale:

a) **identificare** correttamente i portatori di interesse associati a ciascun servizio compreso

nell'elenco di cui al paragrafo 3.2 della presente delibera;

- b) assicurare ai cittadini/utenti la **disponibilità di informazioni** appropriate ed affidabili sui servizi offerti e modalità di erogazione dei servizi;
- c) **coinvolgere** i cittadini/utenti e gli *stakeholder* più significativi nello sviluppo di standard di qualità per i servizi, per i prodotti e per le informazioni ad essi relative;
- d) **coinvolgere** i cittadini/utenti e altri *stakeholder* significativi nella progettazione e nel miglioramento dei servizi, inclusi i sistemi di informazione ed i canali di comunicazione (ad esempio attraverso indagini, *forum* telematici, *focus group*, inchieste sull'adeguatezza dei servizi, ecc.).

3.6.5 Indagini sul grado di soddisfazione degli utenti

La realizzazione di indagini sul **grado di soddisfazione degli utenti**, si rende necessaria per verificare, periodicamente, attraverso misure di percezione dei cittadini/utenti, la **coerenza** fra qualità dei servizi erogati e esigenze dell'utenza. In assenza di tali indagini, infatti, potrebbe verificarsi che un'amministrazione fissi dei valori standard eccessivamente cautelativi e che, di conseguenza, risultino sistematicamente rispettati senza, tuttavia, che tale rispetto comporti un'effettiva soddisfazione delle esigenze degli utenti. Attraverso i risultati delle indagini sul grado di soddisfazione degli utenti dovrà quindi essere possibile rilevare l'effettivo **grado di soddisfazione** in modo da apportare le modifiche eventualmente necessarie ai valori programmati.

In questa sede si riportano esclusivamente alcuni requisiti minimi che le suddette indagini dovranno comunque rispettare:

- coinvolgimento di un **campione significativo** (selezionato sulla base di tecniche di campionamento statistico) degli utenti potenzialmente interessati;
- utilizzo di un **questionario** predefinito che preveda domande relative a tutte le dimensioni della qualità utilizzate nella definizione degli standard;
- indicazione, per ciascuna domanda del questionario, una **scala di valutazione** adeguata per consentire agli utenti di esprimere correttamente la propria opinione;
- previsione di una **frequenza** di rilevazione che tenga conto delle specifiche caratteristiche del servizio e degli utenti dello stesso.

3.6.6 Modalità di aggiornamento annuale

Nella delibera n. 88/2010 è stato specificato che *“Gli standard definiti saranno poi soggetti a revisione annuale, sulla base del monitoraggio relativo all'andamento dei risultati ottenuti nell'erogazione dei servizi”*. L'amministrazione deve prevedere modi e tempi per l'effettiva realizzazione di tale **aggiornamento**, in coerenza con quanto riportato nei paragrafi precedenti.

Anche nell'ottica di un'ottimale ed auspicabile integrazione con il ciclo di gestione della *performance*, in linea con quanto già affermato nel paragrafo 3.2 della presente delibera, si ribadisce l'opportunità dell'aggiornamento dei valori programmati entro il **31 gennaio** di ogni anno.

3.6.7 Meccanismi di indennizzo automatico

L'art. 11, comma 2, del D. Lgs. n. 286/1999, così come modificato dall'art. 28 del D. Lgs. n. 150/2009, dispone che, con direttive, aggiornabili annualmente, del Presidente del Consiglio dei

Ministri siano stabiliti, tra le altre cose, “i casi e le modalità di indennizzo automatico e forfettario all’utenza per mancato rispetto degli standard di qualità”.

Ciascuna amministrazione deve prevedere, tramite adozione di un apposito regolamento, le modalità per l’**erogazione di un indennizzo automatico e forfettario all’utenza**, nel caso di mancato rispetto degli standard di qualità preventivamente definiti.

Tale indennizzo automatico e forfettario è **indipendente** dai ricorsi eventualmente effettuati ai sensi del D. Lgs. n. 198/2009. In quanto indennizzo, e non risarcimento, esso è collegato all’interesse legittimo, costituito in capo agli utenti di un determinato servizio, a che l’erogazione di quel servizio avvenga secondo le modalità previste dai relativi standard per esso definiti e pubblicati.

Così come il ricorso eventualmente effettuato ai sensi del D. Lgs. n. 198/2010 non consente di ottenere il risarcimento del danno cagionato dagli atti e dai comportamenti che avessero recato pregiudizio alla corretta erogazione del servizio, così anche l’indennizzo automatico e forfettario non è da intendersi riferito alla sfera del diritto soggettivo collegata all’erogazione di un servizio pubblico, né va di conseguenza inteso come attivabile solamente nella situazione in cui il servizio non fosse stato erogato, o non lo fosse stato completamente. A tal fine, in tutti i casi restano fermi i rimedi ordinari.

Le modalità di indennizzo automatico e forfettario devono essere inserite nella Carta dei servizi e pubblicate sul sito istituzionale alla pagina “Trasparenza, valutazione e merito”, categoria “Dati sui servizi erogati”, congiuntamente agli standard di qualità dei servizi.

3.6.8 Modalità di comunicazione

La delibera n. 88/2010 contiene già esaurienti indicazioni in merito alle modalità di **comunicazione degli standard** qualitativi dei servizi erogati che vengono di seguito sinteticamente richiamate:

- garantire la **massima accessibilità** per gli utenti;
- pubblicare i dati sul sito istituzionale, nonché attivare tutte le altre azioni idonee a garantire la **trasparenza**;
- garantire analogo trasparenza anche per le azioni di miglioramento che l’amministrazione ha attuato o intende attuare per **umentare il livello di qualità** dei servizi erogati;
- comunicare alla Commissione l’avvenuta **adozione degli standard**.

In questa sede si forniscono alcune ulteriori indicazioni che si ritengono utili al fine di ottimizzare il processo di comunicazione degli standard qualitativi.

Innanzitutto, nella comunicazione degli standard, vanno specificati, in modo sintetico e comprensibile, le dimensioni della qualità, la descrizione degli indicatori, la formula di calcolo utilizzata per ciascuno e il valore programmato (v. Allegato 1).

Si ricorda, inoltre, come gli standard di qualità debbano essere riportati anche nelle carte dei servizi (ove già previste dalle varie amministrazioni).

Si sottolinea, a questo proposito, come tanto la pubblicazione sul sito quanto l’inserimento nella Carta dei servizi rappresentino la formalizzazione dell’impegno contrattuale che l’amministrazione assume nei confronti dell’utenza in merito al rispetto degli standard qualitativi definiti.

Inoltre, sia sul sito istituzionale, sia nella Carta dei servizi, oltre agli standard qualitativi veri e propri, devono essere riportate le informazioni esplicitamente indicate nei paragrafi precedenti della presente delibera, relative a:

- ruoli, obiettivi e responsabilità del processo di definizione degli standard;
- modalità di monitoraggio ed aggiornamento;
- conduzione delle indagini sul livello di soddisfazione degli utenti e gestione di altri strumenti di rilevazione e di ascolto dei bisogni degli utenti e degli *stakeholder* in generale;
- gestione reclami e modalità di indennizzo automatico.

Le informazioni fornite sul sito istituzionale dovranno tener conto, oltre che delle indicazioni fornite dalla Commissione in materia di trasparenza, di quanto contenuto nelle “Linee guida per i siti *web* della PA – art. 4 della Direttiva 8/09 del Ministero per la pubblica amministrazione e l’innovazione”.

Per un esempio delle informazioni che potrebbero essere pubblicate a beneficio degli utenti dei servizi erogati, anche in coerenza con le indicazioni fornite dalla Commissione in materia di trasparenza, si rinvia all’Allegato 1 alla presente delibera.

3.7 Integrazione con il ciclo della *performance*

Occorre sottolineare come il raggiungimento degli standard di qualità debba rappresentare uno degli elementi che contribuiscono alla **determinazione del livello complessivo** di *performance* dell’amministrazione: di conseguenza, si ribadisce l’opportunità della massima coerenza fra gli standard di qualità definiti per i servizi erogati e i contenuti del Piano della *performance*.

In questa ottica, ferme restando le indicazioni fornite nella delibera n. 1/2012 concernente le Linee guida relative al miglioramento dei Sistemi di misurazione e valutazione della *performance* e dei Piani della *performance*, risultano particolarmente significative le seguenti considerazioni:

- nel Piano della *performance* devono essere previsti obiettivi di *performance* **coerenti** con il rispetto degli standard di qualità stabiliti; in questo senso si sottolinea come non si debba necessariamente prevedere una perfetta coincidenza fra obiettivi di *performance* interna e standard di qualità garantito all’utenza; più semplicemente, occorre che fra i due elementi siano assicurate coerenza e **compatibilità**. Si ricorda, in particolare, come l’obiettivo di *performance* interna inserito nel Piano debba risultare ancora più ambizioso rispetto allo standard promesso agli utenti: nella logica del miglioramento continuo, infatti, l’amministrazione deve costantemente perseguire obiettivi sempre più avanzati che però potranno trasformarsi in standard di servizio solo a valle di un loro effettivo consolidamento;
- deve risultare evidente la coerenza fra l’**elenco dei servizi**, di cui al paragrafo 3.2 della presente delibera, e l’individuazione degli **ambiti/dimensioni** in cui si articola la definizione degli obiettivi di *performance* contenuti nel Piano;
- deve essere effettuata la misurazione dei risultati ottenuti dall’amministrazione tenendo conto del soddisfacimento di **domande e bisogni** dei diversi *stakeholder* e del raggiungimento dei propri **obiettivi inseriti nel Piano** della *performance*. Tali risultati comprendono, quindi, sia la *performance* dell’organizzazione sia le percezioni degli *stakeholder* ottenibili attraverso *feedback* diretti.

Le misurazioni dei risultati devono essere:

- **rilevanti** in termini di correlazione con le esigenze e le aspettative dei cittadini/utenti e degli *stakeholder* più significativi e con le politiche e strategie dell’amministrazione;

- **segmentate**, per offrire la possibilità di analizzare, con un adeguato livello di approfondimento, aspetti generali e problematiche specifiche delle differenti aree dell'amministrazione (amministrazione centrale, articolazioni periferiche, ecc.) o dei differenti servizi erogati.

Si ricorda, infine, che, qualora si preveda di inserire gli standard di qualità direttamente nel Piano della *performance* (come alcune amministrazioni hanno già fatto nella prima edizione del Piano stesso), questo non sostituisce, ai fini della comunicazione, l'inserimento degli standard nella Carta dei servizi e la relativa pubblicazione.

4 Piano di monitoraggio CiVIT

Il monitoraggio previsto dalla Commissione in merito allo stato di attuazione degli standard di qualità dei servizi si articola in diverse attività, che si svolgeranno contestualmente alla convocazione dei tavoli tecnici settoriali di cui al precedente paragrafo 3:

- **analisi** dei documenti relativi alla definizione degli standard che perverranno, nel rispetto della scadenza del 31/01/2012 mediante l'utilizzo di apposite griglie di valutazione e di metodologie di *benchmarking*, per favorire il confronto fra amministrazioni analoghe;
- individuazione e diffusione delle **migliori pratiche**, da sottoporre alle altre amministrazioni come esempi utili per il miglioramento continuo della qualità dei servizi erogati;
- **attività di audit a campione** (con modalità e tempistiche da definire successivamente) da svolgere direttamente presso le singole amministrazioni, in modo coordinato con le attività di monitoraggio e verifica previste all'interno delle amministrazioni stesse, per verificare, nella logica del miglioramento continuo, l'effettivo rispetto degli standard qualitativi e delle indicazioni relative alla loro determinazione.

Allegato 1.

Indicazioni sulle informazioni da pubblicare relativamente agli standard di qualità

Elenco dei servizi erogati	I servizi che l'amministrazione mette a disposizione degli utenti e le relative modalità di erogazione, con particolare riferimento a: <ul style="list-style-type: none">• uffici interessati;• orari;• modulistica;• adempimenti previsti;• eventuali costi a carico dell'utente.
Per ciascun servizio inserito nell'elenco:	
<i>Responsabile del servizio</i>	Il nominativo della persona responsabile dell'ufficio che si occupa dell'erogazione del servizio.
<i>Dimensioni della qualità</i>	Impegni assunti dall'amministrazione in termini di: <ul style="list-style-type: none">• modalità di accesso al servizio (per esempio, orari di apertura al pubblico, dislocazione di punti di erogazione del servizio sul territorio, numero di operatori dedicati, tempo di attesa, forme di comunicazione);• tempo massimo di erogazione del servizio, tempi di risposta, frequenza di erogazione (in caso di servizio ripetitivo);• trasparenza del servizio erogato e della qualità dello stesso (per esempio, modalità di diffusione delle informazioni per la fruizione del servizio e dei dati relativi al rispetto degli standard, frequenza degli aggiornamenti);• soddisfazione delle esigenze e dei bisogni degli utenti e degli <i>stakeholder</i> principali. Indicazioni in merito ad eventuali dimensioni aggiuntive ritenute di specifico interesse per l'amministrazione.
<i>Indicatori associati a ciascuna dimensione della qualità</i>	Descrizione dell'indicatore e relativa formula di calcolo.
<i>Valori Standard definiti per ciascun indicatore</i>	Indicazione del valore programmato.
Modalità per il monitoraggio del rispetto degli standard	Frequenza con la quale viene rilevato il valore dell'indicatore e la serie storica relativa.
Modalità di aggiornamento periodico degli standard	Tempistica prevista di aggiornamento del valore standard.
Modalità di presentazione reclami	Pubblicazione dell'apposito regolamento.
Modalità per usufruire dell'indennizzo automatico e forfettario in caso di	Pubblicazione dell'apposito regolamento.

mancato rispetto degli standard	
Risultati delle indagini sul grado di soddisfazione degli utenti	Rapporto (sintetico) contenente i dati relativi al livello di soddisfazione espresso dagli utenti in merito al servizio.
Modalità di realizzazione delle indagini sul grado di soddisfazione degli utenti	Questionario utilizzato, modalità di somministrazione, frequenza, numero e tipologia soggetti coinvolti, ecc.

Roma, 5 gennaio 2012

Il Presidente

Antonio Martone