



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

DELIBERA N. 88/2010: “Linee guida per la definizione degli standard di qualità (articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198)”

PREMESSA

Il processo per la definizione e misurazione degli standard di qualità va collocato all'interno dell'impianto metodologico che le amministrazioni pubbliche devono attuare per sviluppare il ciclo di gestione della performance e, più in generale, per attuare quanto previsto dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in materia di “Misurazione, Valutazione e Trasparenza della Performance”. Tale impianto si basa, in particolare, sulla definizione e adozione:

a) del “Sistema di misurazione e valutazione della performance”: è il documento dove le amministrazioni pubbliche esplicitano le caratteristiche del modello complessivo di funzionamento alla base dei sistemi di misurazione e valutazione;

b) del “Piano della Performance”: è l'ambito in cui le amministrazioni pubbliche esplicitano gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e, quindi, i relativi indicatori e valori programmati per la misurazione e la valutazione dei risultati da conseguire.

c) della “Relazione sulla performance”, in cui le amministrazioni pubbliche evidenziano i risultati organizzativi ed individuali raggiunti rispetto ai target attesi, definiti ed esplicitati nel Piano della Performance.

d) delle misure in materia di “Trasparenza e Rendicontazione della Performance”, ossia l'attivazione di tutte quelle azioni e strumenti che consentono ai cittadini di accedere agevolmente alle informazioni circa il funzionamento dell'ente e i risultati raggiunti.

La finalità dell'intero impianto è di dotare le amministrazioni pubbliche di un sistema attraverso il quale attivare un processo di miglioramento continuo delle performance.

Questo sistema deve assicurare, in prospettiva :

- il miglioramento della qualità dei servizi pubblici, attraverso una revisione periodica e, quindi, un innalzamento progressivo degli standard di qualità;
- l'ottimizzazione dei costi dei servizi erogati, da operare attraverso il progressivo miglioramento degli standard economici.

1. FINALITA' E DEFINIZIONI

La presente delibera, emanata ai sensi dell'articolo 1 del decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198, costituisce il primo passo verso la costruzione di un sistema di controllo diffuso della qualità dell'azione amministrativa e ha le finalità di:

a) proporre un metodo per la misurazione della qualità dei servizi, coerente con le previsioni di cui al dlgs. n. 150/2009;

b) indicare, in particolare, alle amministrazioni il percorso volto alla definizione di standard di qualità ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del dlgs. n. 198/2009, salvo un successivo e ulteriore intervento da parte della Commissione (ai sensi dell'articolo 13, comma 6, lettera *f*, del dlgs. n. 150/2009, anche per adempiere a quanto previsto, in linea più generale, dall'articolo 28 del citato decreto). Tale definizione è finalizzata a consentire ai cittadini l'esercizio dei diritti di azione giudiziaria di cui allo stesso dlgs. n. 198/2009, nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato di cui all'articolo 117, comma 2, lettere *l* e *m* della Costituzione.

Sono esclusi dalla presente delibera gli standard qualitativi ed economici stabiliti, per i concessionari di servizi pubblici, dalle autorità preposte alla regolazione e al controllo del settore, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, dlgs. n. 198/2009.

Ai fini della presente delibera, si intende per:

a) **amministrazioni pubbliche**: le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", e quindi "tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300";

b) **servizio pubblico**: l'attività con cui, mediante l'esercizio di un potere autoritativo o l'erogazione di una prestazione, un'amministrazione pubblica rende un servizio al pubblico, e soddisfa un interesse giuridicamente rilevante, direttamente riferibile ad un singolo soggetto ed omogeneo rispetto ad una collettività differenziata di utenti;

c) **utente**: il soggetto, individuale o collettivo, che ha diritto di usufruire o che comunque richiede di usufruire del servizio pubblico di cui alla lettera b;

d) **standard di qualità**: i livelli di qualità che i soggetti erogatori del servizio devono assicurare. I livelli di qualità possono riguardare l'insieme delle prestazioni afferenti al servizio (o una loro quota, ad esempio l' x per cento dei passaporti deve essere rilasciato entro n giorni lavorativi) ovvero le singole prestazioni (ad esempio, lo standard per il rilascio di un passaporto è pari a n giorni lavorativi). Gli standard di qualità sono misurati attraverso indicatori, per ognuno dei quali deve essere definito, e pubblicizzato, un "valore programmato", che consenta di verificare se un servizio o una prestazione possa essere considerata di qualità, essendo stato rispettato lo standard previsto.

Preliminari al concetto di standard di qualità sono i concetti di qualità dei servizi, di qualità effettiva, di dimensione della qualità, di indicatore della qualità e di valore programmato;

e) **qualità del servizio**: uno degli ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa (come indicato dall'articolo 8 del dlgs n. 150/2009). In termini generali, il concetto di qualità del servizio è di natura multidimensionale, e la stessa qualità di un servizio dipende da molteplici fattori, alcuni dei quali empiricamente rilevabili altri non empiricamente rilevabili, comunque variamente connessi tra loro. Al fine di assicurare una rappresentazione per quanto possibile oggettiva e omogenea dei servizi erogati al pubblico, la Commissione ritiene che le amministrazioni siano tenute all'individuazione di standard idonei a rilevare la qualità effettiva dei servizi erogati. Tale scelta è funzionale all'azionabilità della violazione degli standard, ai sensi del dlgs n. 198/2009, ed è coerente con le previsioni in materia di qualità dei servizi contenute nel dlgs n. 150/2009;

f) **qualità effettiva di un servizio reso al pubblico**: l'insieme delle dimensioni rilevanti e delle proprietà che devono caratterizzare l'erogazione del servizio. La qualità effettiva rappresenta un tratto costitutivo dell'efficacia del servizio ed è riconducibile agli effetti positivi, prodotti da alcune specifiche iniziative organizzative sul processo di erogazione del servizio. L'analisi della qualità effettiva di un servizio indica in che modo e in che misura un'organizzazione eroga servizi di qualità, che danno cioè una risposta pronta, coerente ed esauriente alle richieste potenziali degli utenti e minimizza il disturbo, il numero dei passaggi necessari, i disagi o gli imprevisti provocati da disservizi. L'approccio alla qualità effettiva, individuato per la definizione degli standard di

qualità, non è assimilabile né alla valutazione della qualità dei processi di “produzione” che precedono l’erogazione del servizio finale, né alla valutazione della qualità percepita dall’utente del servizio;

g) **dimensioni della qualità:** la qualità effettiva dei servizi è rappresentata ricorrendo a molteplici dimensioni. Ai fini della definizione degli standard di qualità ne sono individuate quattro ritenute essenziali: accessibilità, tempestività, trasparenza ed efficacia. Oltre queste i soggetti erogatori dei servizi possono individuare ulteriori dimensioni, che contribuiscano a rappresentare in modo più completo la qualità effettiva dello specifico servizio erogato. Ogni dimensione è misurata attraverso gli indicatori;

h) **indicatori di qualità e valore programmato:** gli indicatori sono quantificazioni, misure o rapporti tra misure in grado di rappresentare in modo valido, pertinente ed affidabile un certo fenomeno di interesse (ad esempio una dimensione della qualità effettiva). Ad ogni indicatore è associato un “valore programmato”. La definizione dell’indicatore e del valore programmato determina lo standard;

i) **portatori di interessi (*stakeholder*):** l’insieme dei soggetti, anche collettivi, interessati, direttamente o indirettamente, al buon funzionamento e ai risultati del servizio pubblico.

2. IL PERCORSO METODOLOGICO PER L’INDIVIDUAZIONE DEGLI STANDARD DI QUALITÀ

Va, a questo punto, chiarito il percorso occorrente alla definizione degli standard di qualità.

Sono evidenziati, in particolare, la sequenza delle fasi in cui si articola il processo, gli aspetti metodologici e i nessi con l’impianto più in generale previsto dal dlgs n. 150/2009. La definizione delle soluzioni organizzative (ossia i processi, le procedure, i sistemi di monitoraggio e controllo necessari) è, invece, demandata alle scelte che ogni amministrazione deve compiere in base al proprio contesto di riferimento.

2.1 La definizione della mappa dei servizi

La prima azione è l’esatta individuazione dei servizi erogati. Tale azione è propedeutica non solo alla misurazione della qualità dei servizi pubblici, ma anche all’attivazione dell’intero impianto, previsto dagli articoli 7 e 8 del dlgs n. 150/2009, in materia di “Sistemi di misurazione e valutazione della performance”.

In sostanza l'amministrazione deve individuare i processi di propria pertinenza, che comportano come risultato finale (*output*) l'erogazione di un servizio al pubblico. Per ogni tipologia individuata occorre analizzare:

- le principali caratteristiche dei servizi erogati;
- le modalità di erogazione;
- la tipologia di utenza che usufruisce del servizio.

Tale analisi fornisce i dati e le informazioni necessarie per l'attuazione delle successive azioni finalizzate all'elaborazione degli standard di qualità.

2.2 Le dimensioni della qualità

Ai fini dell'individuazione degli standard occorre, innanzitutto, definire le dimensioni rilevanti per rappresentare la qualità effettiva dei servizi. Nella presente delibera ne sono individuate quattro, il cui peso specifico deve essere valutato in relazione alla tipologia del servizio: l'accessibilità, la tempestività, la trasparenza e l'efficacia.

Per ognuna delle dimensioni individuate viene di seguito riportata la definizione operativa:

a) Per **accessibilità** si intende la disponibilità e la diffusione di un insieme predefinito di informazioni che consentono, a qualsiasi potenziale fruitore, di individuare agevolmente e in modo chiaro il luogo in cui il servizio o la prestazione possono essere richiesti, nonché le modalità per fruirne direttamente e nel minore tempo possibile. Ad esempio, l'accessibilità si persegue dotandosi di strutture fisiche e/o virtuali e fornendo al pubblico, con mezzi appropriati, adeguate informazioni sulle modalità di fruizione del servizio.

Ne sono sottodimensioni:

- l'**accessibilità fisica**: accessibilità a servizi/prestazioni erogati presso sedi/uffici dislocati sul territorio;
- l'**accessibilità multicanale**: accessibilità a servizi/prestazioni erogati ricorrendo a più canali di comunicazione.

b) La **tempestività** è rappresentata dal tempo che intercorre dal momento della richiesta al momento dell'erogazione del servizio o della prestazione. Una prestazione o un servizio è di qualità se il periodo di tempo necessario all'erogazione è inferiore o uguale ad un limite temporale predefinito. Più precisamente, un determinato servizio è erogato con la massima tempestività qualora esso sia effettivamente erogato a ridosso del momento in cui la richiesta è espressa. La tempestività è, invece, minima o nulla qualora l'erogazione del servizio previsto sia effettuata al

limite od oltre un certo lasso di tempo, fissato precedentemente, trascorso il quale, sempre convenzionalmente, si valuta che il servizio - anche se successivamente erogato - non sia stato erogato tempestivamente.

c) La trasparenza è caratterizzata dalla disponibilità/diffusione di un insieme predefinito di informazioni che consentono, a colui che richiede il servizio o la prestazione, di conoscere chiaramente a chi, come e cosa richiedere e in quanto tempo ed eventualmente con quali spese poterlo ricevere. Ad esempio, l'erogazione di un servizio è trasparente qualora siano resi noti, ai fruitori, utilizzando appropriati strumenti comunicativi, aspetti come: i costi associati all'erogazione del servizio richiesto; chi è il responsabile dell'ufficio o del procedimento che la richiesta consente di avviare e come entrare in contatto con lo stesso; i tempi di conclusione del procedimento; il risultato atteso; in che modo esso sarà messo a disposizione del richiedente e come potranno essere superati eventuali disservizi o anomalie riscontrate.

d) L'efficacia è qualificabile come la rispondenza del servizio o della prestazione erogata a ciò che il richiedente può aspettarsi dallo stesso. Una prestazione si ritiene efficace se è erogata in modo formalmente corretto, è coerente con le aspettative fornite all'interessato al momento del contatto con l'ufficio, al quale è stata presentata la richiesta, e quindi rispetta compiutamente l'esigenza espressa dal richiedente medesimo. In particolare, ne costituiscono sotto-dimensioni rilevanti la:

- **conformità:** è la corrispondenza del servizio o della prestazione erogata con le specifiche regolamentate o formalmente previste nelle procedure standard dell'ufficio (ad esempio, l'ammontare di una prestazione previdenziale o assistenziale deve essere esattamente calcolata, secondo quanto è previsto nelle norme di riferimento, entro i tempi e con gli effetti previsti);
- **affidabilità:** concerne la coerenza del servizio o della prestazione erogata con le specifiche programmate o dichiarate al cliente/fruitori (ad esempio, se è richiesta una lista puntuale di analisi cliniche, ci si aspetta che venga fornita una serie altrettanto puntuale di risultati o dati clinici, per altro ottenuti, talvolta, secondo un protocollo diagnostico specificato *ex ante*);
- **compiutezza:** riguarda l'eshaustività del servizio o della prestazione erogata rispetto alle esigenze finali del cliente/fruitori (ad esempio, l'erogazione di un generico pagamento con un codice fiscale o un codice IBAN, o con altro identificativo rilevante incoerente o errato).

Le amministrazioni possono integrare le dimensioni proposte con altre che più compiutamente rappresentano la qualità effettiva.

2.3 Le modalità di individuazione ed elaborazione degli indicatori di qualità

La successiva azione consiste nell'elaborazione degli indicatori per la misurazione del livello di qualità dei servizi erogati.

A tale fine, gli indicatori elaborati devono rappresentare compiutamente le dimensioni della qualità effettiva. Dovrà essere individuato, in particolare, un adeguato numero di indicatori - almeno tre o quattro per ciascuna dimensione- selezionati in modo da fornire informazioni distintive, rilevanti e tali da rendere espliciti i livelli della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate.

Per aversi indicatori appropriati, si deve tenere conto di sei requisiti che gli indicatori sulla qualità dei servizi devono soddisfare:

1. **Rilevanza:** è rilevante un indicatore che si riferisce in modo coerente e pertinente alla dimensione oggetto di misurazione.
2. **Accuratezza:** si riferisce al grado di approssimazione del valore fornito dall'indicatore al valore reale (di solito sconosciuto) della dimensione osservata. Ai fini della valutazione dell'accuratezza è importante che i dati siano confrontabili nel tempo, mantenendo costante il metodo di rilevazione.
3. **Temporalità:** è importante che gli indicatori siano prodotti con cadenze regolari e con puntualità, in modo da risultare confrontabili in momenti successivi.
4. **Fruibilità:** riguarda la tempestività e la trasparenza con le quali le fonti originarie rendono disponibili i dati e i metadati (le variabili in uso), comunicando pubblicamente sia che i dati sono disponibili, sia come e dove ottenerli e con quali costi.
5. **Interpretabilità:** rappresenta la facilità di comprensione, di utilizzo e di analisi dei dati utilizzati nella costruzione dell'indicatore, ivi compresa la disponibilità di informazioni sui vincoli di carattere metodologico che ne limitano l'uso.
6. **Coerenza:** alcuni indicatori possono essere molto simili tra loro concettualmente o metodologicamente. Il criterio di coerenza richiede che gli indicatori siano identici solo nel caso in cui essi misurino, allo stesso modo, identiche proprietà dell'oggetto osservato e, viceversa, che le denominazioni siano diverse qualora si riferiscano a proprietà differenti o a misure effettuate secondo metodologie distinte.

2.4 Le modalità di definizione degli standard

Il passaggio successivo consiste nella definizione degli standard di qualità del servizio erogato, ossia il livello di qualità che l'amministrazione si impegna a mantenere. Gli standard di qualità devono essere definiti per ogni indicatore selezionato al fine di rappresentare e misurare le dimensioni della qualità effettiva. Lo standard di qualità si basa sulla nozione di qualità effettiva dei servizi e si compone di due elementi:

- un indicatore di qualità, così come definito nei paragrafi precedenti;
- un valore programmato, che rappresenta il livello di qualità da rispettare ogni volta che il servizio viene erogato.

Per la definizione del valore programmato si devono verificare preliminarmente:

- le previsioni di termini fissati da leggi o regolamenti;
- gli standard di qualità già determinati all'interno della Carta dei Servizi o in altri provvedimenti adottati in materia.

Il valore programmato, stabilito per l'elaborazione dello standard di qualità, non può essere peggiorativo dei suddetti termini o degli standard determinati nella Carta dei servizi o in altri provvedimenti adottati in materia.

Rispettando questi elementi di base, l'elaborazione del valore programmato deve basarsi sull'equilibrio ottimale tra l'effettiva capacità dell'amministrazione di raggiungerli e la spinta verso l'incremento del livello di qualità dei servizi erogati all'utenza. A tale fine sarà utile il ricorso a:

- a) misure che consentano di seguire l'andamento dei fenomeni nel tempo e di confrontare i livelli di qualità raggiunti in amministrazioni diverse;
- b) l'attivazione, laddove possibile, di confronti sistematici (*benchmarking*) con altre amministrazioni.

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. Infine, è utile 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 dl. n. 198/2009.

L'articolo 1, comma 1, ultima parte, del dl. n. 198/2009 prevede che gli standard siano definiti entro le scadenze temporali di cui al dl. n. 150/2009. A tal fine, viene in rilievo il termine del 31 gennaio 2011, previsto per l'adozione del Piano della performance, che contiene anche gli indicatori di misurazione e valutazione (articolo 10, dl. n. 150/2009). Ne consegue che ministeri ed

enti pubblici nazionali devono adottare gli standard entro la scadenza del 31 dicembre 2010, posta l'esigenza di prevedere almeno un mese ai fini dell'adeguamento e inserimento degli standard nel Piano. Tale termine appare, peraltro, sia ragionevole in considerazione dell'attività occorrente alla definizione degli standard, sia coerente con la tempistica delineata dalla normativa vigente per gli altri adempimenti collegati alla definizione di standard o di indicatori di qualità.

Le presenti linee guida valgono anche per le regioni e gli enti locali, in coerenza con le richiamate scadenze temporali di cui al dlgs. n. 150/2009 e attesa la previsione di cui all'art. 7 del dlgs. n. 198/2009.

Resta fermo che, come già indicato nella delibera n. 1/2010 di questa Commissione, nelle more della definizione degli standard o nel caso della loro mancata adozione tempestiva, trovano applicazione i tempi di conclusione dei procedimenti stabiliti da leggi o regolamenti e gli obblighi e standard contenuti in Carte di servizi o provvedimenti analoghi.

Gli standard definiti saranno poi soggetti a revisione annuale, sulla base del monitoraggio relativo all'andamento dei risultati ottenuti nell'erogazione dei servizi.

La mancata definizione e adozione degli standard di qualità, nonché il loro mancato rispetto nell'erogazione del servizio, possono, altresì, esporre l'amministrazione all'esperimento dei rimedi ordinari previsti dalla legge a fronte dell'inadempimento della pubblica amministrazione e integrare la fattispecie di cui al comma 1 dell'articolo 2 *bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241, così come modificata dalla legge 18 giugno 2009, n. 69.

2.5 La pubblicizzazione degli standard della qualità dei servizi

Gli standard della qualità dei servizi devono essere agevolmente accessibili agli utenti. In tal senso le amministrazioni, in linea con i principi contenuti nell'articolo 11 del dlgs. n. 150/2009 in materia di trasparenza, devono pubblicare i dati sul sito istituzionale, nonché attivare tutte le altre azioni idonee a garantire la trasparenza.

Gli utenti devono, in particolare, accedere alle informazioni e ai dati riguardanti il livello di qualità che viene garantito per ogni standard al fine di verificarne il rispetto in relazione al servizio ricevuto o richiesto ed eventualmente, in caso di violazione, agire in giudizio ai sensi dell'articolo 1 del dlgs. n. 198/2009.

Analoga trasparenza deve essere garantita anche per le azioni di miglioramento che l'amministrazione ha attuato o intende attuare per aumentare il livello di qualità dei servizi erogati.

Degli standard adottati verrà, altresì, data comunicazione a questa Commissione, anche al fine di assicurare la conoscenza, il raffronto e la comparabilità tra standard ai fini della loro revisione.

La presente delibera ha efficacia immediata. La Commissione si riserva, anche sulla base delle eventuali osservazioni e proposte, di procedere a eventuale riesame e integrazione della delibera medesima.

Della presente delibera, pubblicata sul sito istituzionale della Commissione, verrà data notizia sulla Gazzetta Ufficiale.

Roma, 24 giugno 2010

Il Presidente
Antonio Martone

