



c.f. 80002130195
Cremona C.so V. Emanuele II, 17 – tel. 0372/4061
Settore Sistemi informativi e politiche europee
Tel. 0372/406248 – 406233 fax 0372/406301 – e-mail: urp@provincia.cremona.it

Carta dei Servizi della Provincia di Cremona

-Struttura-

PREMESSA

La carta dei servizi è uno strumento che nei paesi dell'U.E. detiene un ruolo di garanzia nei confronti dell'utenza sulla qualità e sulla regolarità dei servizi pubblici prestati da società pubbliche e privati concessionari di servizi pubblici; unitamente alle fonti normative individuate nel dpcm 27/1/94, dpcm 30/12/1998, d.lgs 30/7/1998 n. 286, va richiamata la deliberazione n. 4 del dicembre 2012 della Conferenza Stato Regioni che rimandava a proprie successive deliberazioni l'individuazione di contenuti e modalità di adozione, da parte degli enti locali, della Carta dei Servizi, di fatto rinviando a successivi adempimenti l'effettivo obbligo di redigerla da parte degli enti interessati; la previsione di cui alla normativa in tema di trasparenza d.lgs 33/2013 e successive integrazioni e modificazioni, in cui la Carta è annoverata sullo schema allegato di adempimenti a carico delle amministrazioni pubbliche e costituisce l'ultima disposizione cui fare riferimento per l'adozione della carta.

La sua ratio consiste nel rispondere ad una qualificazione giuridica sostanziale del servizio pubblico nei termini di una prestazione contrattuale tra l'offerta (del prestatore di servizio) e la domanda (dell'utente), posto che i servizi pubblici possono esigere controprestazioni tra la tariffa (corrispettivo amministrato) e la tassa (contributo imposto da una norma), quand'anche non essere del tutto gratuiti e fare carico intero alla fiscalità.

La carta dei servizi riveste quindi la funzione di riequilibrare il potere negoziale dell'utente precludendo, con la dichiarazioni delle condizioni e delle modalità delle prestazioni, a chiudere il cerchio dell'obbligazione contrattuale con i presupposti per il

risarcimento del danno, anche e soprattutto in termini forfettari, in caso di parziale o totale inadempimento.

Il suo fondamento di tutta evidenza trae la ragione d'essere così posto in siffatto modo da una carenza di fondo nella regolamentazione del servizio, quando questo è svolto nelle modalità di una prestazione materiale (trasporto di merci e persone, consegna della corrispondenza, ritiro e smaltimento dei rifiuti, erogazione di energia o traffico telefonico e altri), ovvero di non essere determinato nei suoi requisiti minimi da nessuna fonte giuridicamente valida oltre le consuetudini, la prassi e il senso comune.

Da qui l'anomalia di estendere la previsione di questo strumento di garanzia proprio di un paese evoluto dell'area occidentale, alle amministrazioni pubbliche titolari di funzioni che potrebbero essere classificate come tradizionalmente burocratiche o formali, regolatrici e amministranti diritti fondamentali delle comunità quali l'ordinamento ministeriale e la sua organizzazione centrale e periferica e le autonomie locali, regioni, province, comuni.

Questi enti gestiscono le attività previste dalla normativa secondo funzioni di cui sono titolari per legge, regolate da norme secondo procedimenti amministrativi i cui lineamenti di regolarità e legittimità sono del tutto formalizzati in termini, contenuti, soggetti attivi e destinatari di atti amministrativi i cui profili soddisfano in toto, per il principio di legalità e di buon andamento dei pubblici uffici, le esigenze dell'utenza; l'area di contiguità e di sovrapposizione tra questo novero e ambito di amministrazioni pubbliche e la carta dei servizi non sarebbe altrimenti definita qualora non si tenesse in debita considerazione sia una concezione più ampia di qualità del provvedimento amministrativo e anche dei semplici atti, sia soprattutto, questo forse l'ambito determinante per la significatività effettiva dello strumento, l'area di attività e di gestione della funzione e dei servizi non garantita, supportata e codificata dall'istituto del procedimento amministrativo con tutti i suoi corollari di regole e garanzie previste dall'ordinamento (trasparenza, sanzioni, controlli).

In effetti i semplici processi e le attività che danno corpo e dimensione, oltre che sostanza, ai servizi, rischiano di rimanere in una terra di mezzo tra principi e garanzie, dove appunto il principio di legalità e il paradigma garantista del contratto non trovano i loro fondamenti formali; questo dovrebbe configurare l'ambito esclusivo e prioritario del ruolo della carta dei servizi.

Tuttavia, una concezione più ampia ed evoluta di qualità dei servizi pubblici consiglia di estendere l'applicabilità dell'istituto ai procedimenti, per quanto sia appropriato applicarlo tenendo prioritariamente conto degli spazi e degli ambiti dove la discrezionalità amministrativa sia intessuta di margini apprezzabili di consistenza

anche in termini economici ed effettivamente riconducibile ai centri di costo e come detto ad un sistema condiviso di indicatori/standard nell'Ente.

PRINCIPI

Di seguito alcuni dei principi fondamentali dettati dalla Direttiva del presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994 e che sono alla base dell'erogazione dei servizi:

- il principio dell'uguaglianza, per cui tutti gli utenti hanno gli stessi diritti;
- deve essere garantita la parità di trattamento sia fra le diverse aree geografiche, sia fra le diverse categorie o fasce di utenti;
- i servizi devono essere erogati in maniera continua e regolare, e ove sia consentito dalla legislazione, gli utenti hanno diritto di scegliere l'ente erogatore;
- gli utenti devono essere trattati con obiettività, giustizia ed imparzialità;
- il diritto alla partecipazione del cittadino deve essere sempre garantito, come deve essere garantita l'efficienza e l'efficacia dell'ente erogatore.

STRUTTURA

La carta dei servizi della Provincia di Cremona è articolata in primis per strutture organizzative, in ulteriore livello è suddivisa in servizi alle istituzioni, alle imprese e al cittadino (ovviamente insieme alle imprese sono annoverate anche le associazioni e tutte le forme di organizzazione della società civile, mentre insieme al cittadino singolo sarà, oggi è ancora in elaborazione, individuata anche la dimensione uti cives), l'ultimo livello contempla la distinzione tra procedimenti e processi, laddove solo gli ultimi necessitano indefettibilmente dell'individuazione delle condizioni e modalità standard in cui il responsabile di struttura cui fanno capo si impegna a prestarli; l'area dei primi è soggetta ad individuazione di standard nella dimensione di discrezionalità in cui sono prestati o affidati tramite contratti ed è più appropriatamente l'area degli affidamenti o l'area delle concessioni e delle autorizzazioni più o meno onerose e più o meno articolate da prescrizioni.

Modello strutturale per unità modulare

unità organizzativa (settore/unità organizzativa)

servizi alle istituzioni (procedimenti/processi) –

termini/modalità/condizioni/prescrizioni/standard

servizi alle imprese* (procedimenti/processi) –
termini/modalità/condizioni/prescrizioni/standard

servizi all'utenza ** (procedimenti/processi) –
termini/modalità/condizioni/prescrizioni/standard***

Annotazioni

* nella tradizionale ripartizione dei destinatari dei servizi pubblici de qua, oltre alle imprese sono da intendersi ricomprese nel punto tutte le realtà associate profit e non profit della società civile;

** l'utenza qui è di tutta evidenza l'utenza individuale;

*** la terminologia utilizzata ricomprende i contenuti di atti, provvedimenti, attività di origine e qualificazione discrezionale che la norma e la prassi consente all'amministrazione in ambito istituzionale e gestionale.

Note esplicative di riordino temi e contenuti

1) **contenuti tematici di attività della carta** – al fine di identificare le attività oggetto della carta il primo focus ed elemento dirimente prioritario si rinviene nell'utenza esterna destinataria di procedimenti o processi sia a fronte di istanza individuale (o di ente se istituzionale); non è pertanto la forma ad individuare la tipologia del contenuto, bensì la sostanza di essere un'attività, sotto il profilo della forma anche una mera attività materiale, purché codificata, programmata e gestita secondo canoni di efficienza e di efficacia, quindi giuridicamente rilevante ed oggetto di pretesa soggettiva ad individuare un servizio, conseguentemente svolto nell'interesse del cittadino, dell'ente, o della collettività;

2) **fonte qualificata e accreditata di pertinenza dei servizi** – i centri di costo per la loro qualità di classificazione delle attività giuridicamente rilevante e la mappatura dei processi; a scalare nella ricerca per l'individuazione dei singoli servizi si pongono quali fonti appropriate;

3) **contenuti ulteriori della carta** – gli standard dei servizi costituiscono un elemento indefettibile per qualificarli e superare quella che potrebbe costituire una semplice enumerazione per la pretesa; questi parametri compongono, illustrano e definiscono l'ambito qualitativo, l'orizzonte della pretesa nelle caratteristiche quantitative e qualitative del servizio; sono da qualificarsi contrattualmente come un'offerta al pubblico e istituzionalmente quali una promessa al pubblico; rappresentano un insieme di parametri definiti nella loro dimensione sotto i quali un'attività è da considerarsi priva della qualità necessaria e l'inadempimento passibile di risarcimento nei modi e nelle forme ammesse dall'ordinamento nei confronti dei portatori dell'interesse pubblico ad essa correlato; i termini derivanti da una norma o da regolamento, piano o programma dell'ente costituiscono i primi e più evidenti parametri standard di qualità, il dirigente competente è titolato a corredare ogni

servizio con gli ulteriori parametri ad esso propri, secondo valutazioni corrispondenti allo stato dell'arte in materia e secondo le risorse che ne consentano limiti di sostenibilità per l'ente;

4) **il risarcimento del portatore d'interesse a fronte di attività prestate sotto gli standard** – il tema del risarcimento, sia quanto a contenuti che modalità comporta un'esposizione della spesa e degli equilibri dell'ente tale da necessitare un previo confronto con la rappresentanza politica, nonché una comparazione con analoghi servizi di enti che già prevedono forme di inadempienza sui servizi correlate e sostenute da risarcimento dell'utenza danneggiata; è un tema da avviare preordinando step gradualmente in cui quantificare la dimensione del risarcimento, definire le modalità di erogazione se in forma specifica o per equivalente, le analoghe modalità di richiesta e di concessione, attribuire i ruoli gestionali relativi, i relativi monitoraggi, i campioni per i controlli;

GLOSSARIO

Glossario generale

servizi: procedimenti che danno origine ad atti e provvedimenti oppure processi/attività che danno origine a prodotti o risultati richiesti da o utili a terzi interessati direttamente o indirettamente

utenza: terzi interessati direttamente o indirettamente individuati singolarmente e di norma richiedenti il servizio oppure comunità, collettività, gruppi cui fanno capo interessi diffusi agibili da soggetti riconosciuti e qualificati (stakeholders quali associazioni ambientali oppure gruppi di utenti per la class action)

standard: parametri qualificati per una soglia minima/massima di livello di erogazione del prodotto oggetto dell'interesse; necessariamente misurabili secondo scale di valore quantitative o qualitative

Glossario particolare carta

servizi: procedimenti che danno origine ad atti e provvedimenti oppure processi/attività che danno origine a prodotti o risultati richiesti da o utili a utenti richiedenti

utenza: utenti interessati direttamente individuati singolarmente e di norma richiedenti il servizio

standard: parametri qualificati dall'ente per una soglia minima/massima di livello di erogazione del prodotto oggetto dell'interesse; necessariamente misurabili secondo scale di valore quantitative o qualitative

RIFERIMENTI NORMATIVI

Direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica

Si riassume in una sintesi tratta da più documenti una ricostruzione elaborata dal Ministero della Funzione Pubblica prima, poi ripresa dal Dipartimento; il Dipartimento della Funzione Pubblica ha diffuso un sistema condiviso di indicatori della qualità

effettiva dei servizi pubblici, che consenta di comparare, nel tempo e tra amministrazioni, i livelli di qualità dei servizi erogati.

Tali indicatori potrebbero aiutare ad individuare in modo omogeneo standard di qualità dei servizi provinciali collegati ai centri di costo.

Le dimensioni termini/modalità/condizioni/prescrizioni trovano collocazione negli standard, che devono essere prima dichiarati e poi monitorati. L'amministrazione, valutando i livelli di qualità effettivamente raggiunti, promuoverà interventi di miglioramento.

Per raggiungere tale risultato è necessario:

- Selezionare/mappare i servizi rilevanti
- esplicitare quali proprietà dei servizi devono essere garantite dalle amministrazioni (dimensioni della qualità)
- adottare opportuni indicatori e procedere alla loro misurazione
- individuare standard di qualità/valori soglia
- sintetizzare i risultati conseguiti nella forma di indice sintetico, così da rendere comparabili (tra amministrazioni o sedi e nel tempo) i livelli di qualità effettivamente raggiunti
- promuovere interventi di miglioramento.

STANDARD DI QUALITA'

Di seguito sono indicati e illustrati alcuni parametri essenziali che costituiscono standard di qualità secondo il Dipartimento della Funzione Pubblica in uno schema descrittivo di dimensioni e sottodimensioni che si adottano integrati con gli indicatori assunti dall'ente.

Dimensioni	Sotto-dimensioni <i>Indicatori</i>
<p>Accessibilità</p> <p>Disponibilità/diffusione di un insieme predefinito d'informazioni che consentono a qualsiasi potenziale fruitore di individuare agevolmente e in modo chiaro il luogo in cui il servizio o la prestazione può essere richiesta, nonché di fruirne direttamente e nel minor tempo possibile.</p> <p>In pratica l'accessibilità si persegue dotandosi di strutture fisiche e/o virtuali e predisponendo opportuni segnalatori o contenuti informativi messi a disposizione del pubblico, per mezzo dei quali si limitano gli impedimenti che, rendendo difficoltosa la individuazione dei siti fisici o virtuali nei quali il servizio o la prestazione può essere richiesta, di fatto (cioè nel momento in cui si presenta l'esigenza di ottenere quel</p>	<p>Accessibilità fisica a servizi/prestazioni erogati presso sedi/uffici dislocati sul territorio</p> <p><i>n. giorni/ore minimo di apertura al pubblico _____</i></p> <p>Multicanale</p>

<p>servizio o quella prestazione) ne limitano la fruizione diretta ed immediata.</p>	<p>accessibilità a servizi/prestazioni erogate ricorrendo a più canali di comunicazione.</p> <p><i>Presenza delle informazioni sull'accessibilità del servizio</i></p> <p><i>sul profilo dell'Ente (indirizzi, giorni/orari apertura, tel. _____)</i></p>
<p>Tempestività</p> <p>Tempo che intercorre dal momento della richiesta al momento dell'erogazione del servizio o della prestazione.</p> <p>Una prestazione o un servizio è di qualità se il periodo di tempo necessario alla erogazione è inferiore o uguale ad un limite temporale predefinito (e ritenuto, convenzionalmente, appropriato per coloro che lo richiedono). 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, come a volte si dice 'in tempo reale'. In questo caso si può dire, convenzionalmente, che il tempo intercorso tra richiesta ed erogazione è pari a zero. La tempestività è, invece, minima o nulla qualora la 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.</p>	<p>Tempi procedurali o di processo</p> <p><i>n. giorni massimi previsti per il termine del procedimento _____</i></p>
<p>Trasparenza</p> <p>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, che cosa richiedere e in quanto tempo ed eventualmente con quali spese ottenerlo. Ad esempio, l'erogazione di un servizio può essere considerato trasparente qualora ai potenziali fruitori siano resi noti aspetti come:</p> <p>1) i costi associati alla erogazione del servizio richiesto;</p> <p>2) chi è e come entrare in contatto con il responsabile dell'ufficio o del procedimento che la richiesta consente di avviare,</p> <p>3) i tempi [programmati] di conclusione,</p>	<p>Carta digitale</p> <p>dati pubblici on line sul profilo dell'Ente</p> <p><i>completezza delle informazioni</i></p> <p>1) _____</p> <p>2) _____</p> <p>3) _____</p>

<p>4) il risultato atteso</p> <p>5) in che modo esso sarà messo a disposizione del richiedente;</p> <p>6) come potranno essere superati eventuali disservizi o anomalie riscontrate</p>	<p>4)_____</p> <p>5)_____</p> <p>6)_____</p>
<p>Efficacia</p> <p>Rispondenza del servizio o della prestazione alle esigenze del richiedente. La nozione di efficacia può essere caratterizzata operativamente ricorrendo a molteplici significati.</p> <p>In questa sede un servizio o una prestazione può essere qualificata come efficace se possiede almeno tre proprietà fondamentali, dovendo fornire al richiedente una risposta 1) formalmente corretta nel rispetto del diritto (ad esempio, contrattuale) di cui è titolare, 2) coerente con le aspettative formatesi al momento del contatto con l'ufficio nel quale è stata presentata la richiesta e 3) onnicomprensiva rispetto alle esigenze espresse dal richiedente medesimo</p>	<p>Conformità</p> <p>corrispondenza del servizio o della prestazione erogata con le specifiche regolamentate o formalmente previste nelle procedure standard dell'ufficio)</p> <p><i>Accessibilità e completezza informazioni e normativa</i></p>
	<p>Affidabilità</p> <p>coerenza del servizio o della prestazione erogata con le specifiche programmate o dichiarate al cliente/fruitori)</p> <p><i>Accessibilità e completezza della modulistica</i></p>
	<p>Compiutezza</p> <p>esaustività del servizio o della prestazione erogata rispetto alle esigenze finali del cliente/fruitori)</p> <p><i>customer satisfaction</i></p>

INDICATORI DI CONTESTO DELLE DIMENSIONI

Per ogni servizio autonomamente e in relazione alla natura del servizio stesso i Dirigenti potranno individuare standard relativi agli indicatori di contesto dell'ente. Indicatori di sottodimensione sono utili all'individuazione degli standard per la mappa della qualità dei Servizi.

ORIENTAMENTO ALLA SODDISFAZIONE DELL'UTENZA

La customer satisfaction nella PA

La misurazione della qualità dei servizi risulta una funzione ormai fondamentale e strategica per le amministrazioni pubbliche, poiché consente di verificare il livello di efficienza ed efficacia di un servizio percepito dagli utenti, in un'ottica di riprogettazione e di miglioramento delle performance.

Per una pubblica amministrazione la rilevazione della customer/satisfaction può rispondere alle seguenti finalità:

- rilevare il grado di soddisfazione dei cittadini rispetto ai servizi offerti;
- favorire l'emersione di bisogni latenti e l'ascolto di cittadini "deboli" o più scarsamente valutati nella generale erogazione di servizi;- raccogliere idee e suggerimenti e promuovere la partecipazione;
- verificare l'efficacia delle policies;
- rafforzare il livello di comunicazione, di dialogo e di fiducia dei cittadini.

Il fine della citizen satisfaction risiede nella tensione della pubblica amministrazione al miglioramento della qualità dei servizi pubblici, e all'orientamento dell'attività amministrativa alle aspettative dell'utenza.

L'ente deve impegnare le proprie energie e risorse alla costruzione di modelli semplificati di connessione con l'utenza e sistemi di riscontro della soddisfazione.

SERVIZI

Nell'ambito dei sottoelencati ambiti di Servizio, ogni Dirigente dovrà individuare i procedimenti oggetto della Carta:

- Servizi ambientali
- Lavoro e centri per l'impiego
- Trasporti
- Servizi pubblicitari
- Occupazione aree pubbliche
- Servizi d'accesso – URP
- altro (ove si ritenesse di integrare l'elenco)

MAPPA QUALITA' DEI SERVIZI

Settore	Unità organizzativa	Servizio	Utenza	Termini/altri indicatori	modalità	condizioni	prescrizioni	standard

MAPPA INFORMATIVA SERVIZI

Servizio	Unità organizzativa	Dirigente	Utenza	A chi rivolgersi	Dove andare	Tempi/altri indicatori	RUP	Costi	Reclami/ricorsi