

Relazione illustrativa del D.M. di definizione e adozione degli standard qualitativi ed economici dei servizi pubblici erogati dal Ministero della salute

1. Introduzione

La presente relazione illustra, previo un breve *excursus* normativo, l'iter procedimentale e la metodologia adottata dall'Amministrazione per pervenire, ai sensi dell'art. 1, comma 1, e dell'art. 7 del d.lgs. n. 198/2009, art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 286/99 così come sostituito dall'art. 28 del d.lgs. n. 150/2009, alla individuazione e definizione degli standard qualitativi ed economici dei servizi erogati.

1.1. Quadro normativo

Il fondamento normativo per la definizione degli standard qualitativi ed economici delle prestazioni e dei servizi resi, necessaria ai fini della effettiva esperibilità dell'azione collettiva contro le inefficienze e i disservizi delle pubbliche amministrazioni (d.lgs. n. 198/2009), è rappresentato dall'art. 11 comma 2 del d.lgs. n. 286/99, così come sostituito dall'art. 28 del d.lgs. n. 150/2009, che così recita: *”Le modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualità, i casi e le modalità di adozione delle carte dei servizi, i criteri di misurazione della qualità dei servizi, le condizioni di tutela degli utenti, nonché i casi e le modalità di indennizzo automatico e forfettario all'utenza per mancato rispetto degli standard di qualità sono stabilite con direttive, aggiornabili annualmente, del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità nelle amministrazioni pubbliche (Civit). Per quanto riguarda i servizi erogati direttamente o indirettamente dalle regioni e dagli enti locali, si provvede con atti di indirizzo e coordinamento adottati d'intesa con la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, su proposta della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità nelle amministrazioni pubbliche”.*

Quanto alla individuazione del soggetto tenuto a dare attuazione alla richiamata previsione, il disposto di cui all'art. 21 comma 1 bis del d.lgs. n. 165/2001, così come modificato dall'art. 41 del d.lgs. n. 150/2009, sancisce che: *“.....(de)gli standard quantitativi e qualitativi sono fissati dall'amministrazione, conformemente agli indirizzi deliberati dalla Commissione di cui all'articolo 13 del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15....”.*

Sulla tematica è intervenuta la Civit con delibera n. 1/2010 del 13/01/2010, avente ad oggetto l'individuazione in via provvisoria degli standard di qualità dei servizi pubblici, che ha sancito, nelle more della definizione degli standard, di fare riferimento, ai fini dell'applicazione del d.lgs. n.

198/2009, alle previsioni di termini fissati da leggi o regolamenti, alle carte dei servizi esistenti e agli eventuali ulteriori provvedimenti in materia adottati dalle singole amministrazioni.

E' stata successivamente emanata apposita direttiva (n. 4/2010 del 25/02/2010) del Dipartimento della Funzione Pubblica, che ha fornito alcune indicazioni sulle modalità di definizione di obblighi e standard di comportamento delle amministrazioni e dei concessionari di pubblici servizi.

E' intervenuta, da ultimo, nuovamente la Civit con delibera n. 88/2010 del 24/06/2010, fissando le linee guida per la definizione degli standard di qualità.

2. Iter procedimentale

Va segnalato, innanzitutto, che l'Amministrazione ha deciso di non provvedere alla definizione degli standard qualitativi ai fini del loro inserimento nel Piano della Performance 2011-2013, in ragione della esiguità dei tempi assegnati per la relativa adozione (31 gennaio 2011).

Va poi considerato che nell'ottica del pieno rispetto della ratio ispiratrice del d.lgs. n. 150/2009, si è ritenuto che la finalità dell'Amministrazione dovesse essere non un mero adempimento all'obbligo di legge, ma la realizzazione di un documento pienamente e qualitativamente rispondente alle esigenze e ai bisogni dei cittadini.

Due ulteriori elementi sono venuti in rilievo: da un lato la particolare rilevanza della "mission" del Dicastero, dall'altro il processo di riorganizzazione che ha interessato il Ministero (d.p.r. n. 108 del 2011), con una diversa ripartizione delle competenze interne e le inevitabili refluenze anche sui servizi resi alla collettività.

Per effetto di tale scelta, l'Organismo indipendente di valutazione ha, in data 15 marzo 2011, nell'ambito delle sue competenze di impulso nei confronti dell'Amministrazione, costituito, notiziandone anche l'Ufficio di Gabinetto, un gruppo di lavoro il cui mandato prevedeva, tra l'altro, anche la ricognizione e la implementazione degli standard qualitativi e quantitativi dei servizi erogati.

Tale gruppo di lavoro ha coinvolto, oltre ai rappresentanti della Struttura tecnica permanente dell'OIV, la rete dei *tutor* di Dipartimento e di Direzione.

Le attività, per la definizione dei su richiamati standard, sono poi proseguite con delle riunioni più ristrette alle quali hanno preso parte oltre i rappresentanti dell'OIV i dirigenti referenti dei servizi e i *tutor* di direzione e di dipartimento.

Nel mese di ottobre e nella prima decade di novembre è stata completata la procedura volta all'individuazione di un primo elenco di standard qualitativi relativi a 26 servizi erogati dal Dicastero.

3. Azione collettiva e soggetto notificatario della diffida

Nella richiamata sede di lavoro, è stata illustrata la ratio ispiratrice dei provvedimenti normativi sopra richiamati e delle linee guida definite dalla Civit con la delibera n. 88/2010, con particolare riguardo alla finalità di consentire l'esperibilità dell'azione collettiva contro le inefficienze e i disservizi delle pubbliche amministrazioni disciplinata dal d.lgs. n. 198/2009. L'idea portante e innovativa è quella di legare la soddisfazione della pretesa avanzata da uno o più cittadini al promovimento – per garantire una elevata performance delle strutture pubbliche nei confronti di tutta la collettività – di un controllo esterno di tipo giudiziale sul rispetto, da parte delle pubbliche amministrazioni, degli standard (di qualità, di economicità, di tempestività) loro imposti. Si tratta di un istituto che si affianca ma che differisce profondamente dall'azione collettiva introdotta nel Codice del consumo dalla Legge finanziaria 2008. Quest'ultima infatti riguarda le lesioni dei diritti di consumatori e utenti in ambito contrattuale e, per certi ambiti, extracontrattuale, ma non il rapporto tra cittadini e pubbliche amministrazioni. Inoltre, mentre l'azione del codice del consumo mira a proteggere la parte debole dallo squilibrio di posizioni sul mercato, questa nuova azione si propone – più incisivamente – di intervenire nello stesso processo di produzione del servizio, correggendone le eventuali storture. In entrambe le ipotesi si persegue l'obiettivo di indurre il soggetto erogatore dell'utilità a comportamenti virtuosi nel suo ciclo di produzione, ma la presente azione lo fa in modo più diretto perché tutela la strumentalità dell'organizzazione amministrativa alla realizzazione del bene pubblico.

Si evidenzia, inoltre, che tra gli adempimenti volti a garantire la concreta operatività delle disposizioni del d.lgs. n. 198/2009 vi è quello relativo all'individuazione del soggetto persona fisica cui va notificata la “diffida”, presentata dai titolari di interessi giuridicamente rilevanti e omogenei per una pluralità di utenti e consumatori ovvero da associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati, ex art. 3 comma 1 del citato d.lgs. n. 198.

L'esperimento della diffida costituisce condizione di procedibilità, decorso inutilmente il termine di 90 gg., per la successiva proposizione del ricorso devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. La scelta è resa pubblica mediante la previsione di un apposito articolo all'interno del d.m. di adozione degli standard qualitativi e quantitativi.

4. Metodologia

La metodologia adottata è quella indicata dalla Delibera Civit n. 88/2010 del 24/06/2010 recante “Linee guida per la definizione degli standard di qualità (art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 198/2009)” ed esemplificata dalle schede degli standard di qualità di alcuni servizi pubblici

(gestione dei rifiuti ordinari, servizio per il trasporto pubblico urbano, servizi di sportello anagrafe), allegata alla delibera.

L'attività del gruppo di lavoro appositamente costituito, di cui si è fatto cenno sopra, è stata articolata in fasi:

- a) definizione della mappa dei servizi (I fase). Tale attività, incentrata sull'individuazione ed elencazione dei servizi erogati dal Ministero della Salute, analizzando le principali caratteristiche di ciascuno di essi, le modalità di erogazione e la tipologia di utenza che usufruisce degli stessi, in realtà era già partita con il *Progetto servizi*, avviato con nota n. DGSI/893 del 17 marzo 2010, che ha tra le sue finalità la raccolta e la pubblicazione sul sito istituzionale, entro il 31 dicembre 2011, del catalogo dei servizi erogati dal Ministero, così come previsto dall'art. 54, comma 1, del Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e s.m.i., recante "Codice dell'Amministrazione Digitale". Tale pubblicazione dovrà seguire le indicazioni contenute nelle *Linee guida per i siti WEB della P.A.* del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.
- b) Individuazione delle dimensioni della qualità (II fase). Si sono individuate le dimensioni rilevanti per rappresentare la qualità effettiva dei servizi: esse sono l'accessibilità, articolata in accessibilità fisica e multicanale, la tempestività, la trasparenza – con riferimento ai costi associati all'erogazione del servizio richiesto, al responsabile del servizio, ai tempi di conclusione del procedimento, al risultato atteso - e l'efficacia – espressa in termini di conformità, affidabilità e completezza -;
- c) Individuazione ed elaborazione degli indicatori di qualità (III fase). In questa fase è stata avviata l'elaborazione degli indicatori per la misurazione del livello di qualità dei servizi erogati, rispondenti ai requisiti di rilevanza, accuratezza, temporalità, fruibilità, interpretabilità e coerenza.
- d) Definizione degli standard (IV fase). In tale fase, per ciascuno degli indicatori individuati in precedenza è stato stabilito un valore programmato, che rappresenta il livello di qualità da rispettare ogni volta che il servizio viene erogato.
- e) Nell'ultima fase si è provveduto a riempire con i sopra riportati elementi le schede tipo allegata alla delibera n. 88/2010.

Come ricordato, è stato individuato un primo elenco di standard qualitativi relativi a 26 servizi erogati dal Dicastero, che saranno resi agevolmente accessibili agli utenti mediante la pubblicazione

sul sito istituzionale. Il lavoro di definizione degli standard qualitativi e quantitativi dovrà essere completato con riferimento agli altri servizi erogati dal Ministero. Gli standard qualitativi, fissati con riferimento ai 26 servizi erogati dal Ministero saranno oggetto di monitoraggio, anche al fine di garantire le azioni di miglioramento che l'Amministrazione intende attuare per aumentare il livello di qualità dei medesimi.