

Principi sull'erogazione dei servizi pubblici

OGGETTO, AMBITO DI APPLICAZIONE E DEFINIZIONI

La presente direttiva dispone i principi cui deve essere uniformata progressivamente, in generale, l'erogazione dei servizi pubblici.

Ai fini della presente direttiva sono considerati servizi pubblici, anche se svolti in regime di concessione o mediante convenzione, quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla salute, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione e alla libertà di comunicazione, alla libertà e alla sicurezza della persona, alla libertà di circolazione, ai sensi dell'art. 1 della legge 12 giugno 1990, n. 146, e quelli di erogazione di energia elettrica, acqua e gas.

Ai principi della direttiva si uniformano le pubbliche amministrazioni che erogano servizi pubblici. Per i servizi erogati in regime di concessione o mediante convenzione e comunque svolti da soggetti non pubblici, il rispetto dei principi della direttiva è assicurato dalle amministrazioni pubbliche nell'esercizio dei loro poteri di direzione, controllo e vigilanza. Le amministrazioni concedenti provvedono ad inserire i contenuti della presente direttiva negli atti che disciplinano la concessione.

Gli enti erogatori dei servizi pubblici, ai fini della seguente direttiva, sono denominati «soggetti erogatori».

I. I PRINCIPI FONDAMENTALI

1. Eguaglianza

L'erogazione del servizio pubblico deve essere ispirata al principio di eguaglianza dei diritti degli utenti.

Le regole riguardanti i rapporti tra utenti e servizi pubblici e l'accesso ai servizi pubblici devono essere uguali per tutti. Nessuna distinzione nell'erogazione del servizio può essere compiuta per motivi riguardanti sesso, razza, religione ed opinioni politiche. Va garantita la parità di trattamento, a parità di condizioni del servizio prestato, sia fra le diverse aree geografiche di utenza, anche quando le stesse non siano agevolmente raggiungibili, sia fra le diverse categorie o fasce di utenti. L'eguaglianza va intesa come divieto di ogni ingiustificata discriminazione e non, invece, quale uniformità delle prestazioni sotto il profilo delle condizioni personali e sociali. In particolare, i soggetti erogatori dei servizi sono tenuti ad adottare le iniziative necessarie per adeguare le modalità di prestazione del servizio alle esigenze degli utenti portatori di handicap.

2. Imparzialità

I soggetti erogatori hanno l'obbligo di ispirare i propri comportamenti, nei confronti degli utenti, a criteri di obiettività, giustizia ed imparzialità. In funzione di tale obbligo si interpretano le singole clausole delle condizioni generali e specifiche di erogazione del servizio e le norme regolatrici di settore.

3. Continuità

L'erogazione dei servizi pubblici, nell'ambito delle modalità stabilite dalla normativa regolatrice di settore, deve essere continua, regolare e senza interruzioni. I casi di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio devono essere espressamente regolati dalla normativa di settore. In tali casi, i soggetti erogatori devono adottare misure volte ad arrecare agli utenti il minor disagio possibile.

4. Diritto di scelta

Ove sia consentito dalla legislazione vigente, l'utente ha diritto di scegliere tra i soggetti che erogano il servizio. Il diritto di scelta riguarda, in particolare, i servizi distribuiti sul territorio.

5. Partecipazione

La partecipazione del cittadino alla prestazione del servizio pubblico deve essere sempre garantita, sia per tutelare il diritto alla corretta erogazione del servizio, sia per favorire la collaborazione nei confronti dei soggetti erogatori.

L'utente ha diritto di accesso alle informazioni in possesso del soggetto erogatore che lo riguardano. Il diritto di accesso è esercitato secondo le modalità disciplinate dalla legge 7 agosto 1990, n. 241. L'utente può produrre memorie e documenti; prospettare osservazioni; formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio. I soggetti erogatori danno immediato riscontro all'utente circa le segnalazioni e le proposte da esso formulate.

I soggetti erogatori acquisiscono periodicamente la valutazione dell'utente circa la qualità del servizio reso, secondo le modalità indicate nel titolo successivo.

6. Efficienza ed efficacia

Il servizio pubblico deve essere erogato in modo da garantire l'efficienza e l'efficacia. I soggetti erogatori adottano le misure idonee al raggiungimento di tali obiettivi.

II. GLI STRUMENTI

1. Adozione di standard

Entro tre mesi, i soggetti erogatori individuano i fattori da cui dipende la qualità del servizio e, sulla base di essi, adottano e pubblicano standard di qualità e quantità di cui assicurano il rispetto.

I soggetti erogatori definiscono standard generali e standard specifici di qualità e quantità dei servizi. I primi rappresentano obiettivi di qualità che si riferiscono al complesso delle prestazioni rese. I secondi si riferiscono a ciascuna delle singole prestazioni rese all'utente, che può direttamente verificarne il rispetto.

Gli standard sono accompagnati da una relazione illustrativa nella quale si descrivono, tra l'altro, le modalità previste per il loro conseguimento; i fattori principali esterni al soggetto erogatore e indipendenti dal suo controllo che potrebbero incidere significativamente sul conseguimento degli standard; i metodi di valutazione utilizzati per fissare o rivedere gli standard, con una previsione relativa alle valutazioni future. Nella relazione i soggetti erogatori determinano, altresì, gli indici da utilizzare per la misurazione o la valutazione dei risultati conseguiti; forniscono una base di comparazione per raffrontare i risultati effettivamente ottenuti con gli obiettivi previsti: descrivono gli strumenti da impiegarsi al fine di verificare e convalidare i valori misurati.

Gli standard sono sottoposti a verifica con gli utenti in adunanze pubbliche.

L'osservanza degli standard non può essere soggetta a condizioni. Essi sono derogabili solo se i risultati sono più favorevoli agli utenti.

Gli standard sono periodicamente aggiornati, per adeguarli alle esigenze dei servizi. Le nuove regole devono essere adottate e seguite avendo cura di ridurre al minimo le conseguenze disagiati per gli utenti.

I soggetti erogatori adottano ogni anno piani diretti a migliorare progressivamente gli standard dei servizi.

2. Semplificazione delle procedure

Al fine di razionalizzare e rendere conoscibili gli atti relativi alla disciplina e alla prestazione dei servizi pubblici, i soggetti erogatori provvedono alla razionalizzazione, alla riduzione e alla semplificazione delle procedure da essi adottate.

I soggetti erogatori sono tenuti a ridurre, per quanto possibile, gli adempimenti richiesti agli utenti e forniscono gli opportuni chiarimenti su di essi. Inoltre, adottano, ove possibile, formulari uniformi e provvedono alla semplificazione e all'informatizzazione dei sistemi di prenotazione e delle forme di pagamento delle prestazioni.

3. Informazione degli utenti

I soggetti erogatori assicurano la piena informazione degli utenti circa le modalità di prestazione dei servizi. In particolare:

a) rendono noto agli utenti, tramite appositi avvisi e opuscoli chiari e facilmente leggibili, le condizioni economiche e tecniche per l'effettuazione dei servizi;

- b) pubblicano gli esiti delle verifiche compiute, secondo le modalità di cui al successivo paragrafo 5 di questo titolo, sul rispetto degli standard;
- c) informano tempestivamente, anche mediante i mezzi di informazione, gli utenti circa ogni eventuale variazione delle modalità di erogazione del servizio;
- d) curano la pubblicazione di testi in cui siano inclusi tutti gli atti che disciplinano l'erogazione dei servizi e regolano i rapporti con gli utenti. Le modificazioni che si rendono successivamente necessarie sono inserite nei testi esistenti e sono adeguatamente divulgate;
- e) predispongono appositi strumenti di informazione, tramite l'attivazione di linee di comunicazione telefoniche e telematiche, di cui verificano periodicamente il buon funzionamento.

In ogni caso, devono essere assicurate, e periodicamente verificate, la chiarezza e la comprensibilità dei testi, oltre che la loro accessibilità al pubblico.

Gli utenti hanno diritto ad ottenere informazioni circa le modalità giuridiche e tecniche di espletamento dei servizi e ad accedere ai registri e agli archivi, nei modi e nei termini previsti dalle leggi e dai regolamenti in vigore.

Gli utenti sono informati delle decisioni che li riguardano, delle loro motivazioni e delle possibilità di reclamo e degli strumenti di ricorso avverso di esse.

4. Rapporti con gli utenti

I soggetti erogatori e i loro dipendenti sono tenuti a trattare gli utenti con rispetto e cortesia e ad agevolarli nell'esercizio dei diritti e nell'adempimento degli obblighi. I dipendenti sono tenuti, altresì, ad indicare le proprie generalità, sia nel rapporto personale, sia nelle comunicazioni telefoniche.

I soggetti erogatori istituiscono, ai sensi dell'art. 12 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come sostituito dall'art. 7 del decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546, appositi uffici volti a curare le relazioni con il pubblico, presso i quali siano disponibili tutte le informazioni utili agli utenti.

L'apertura degli uffici destinati ai rapporti con il pubblico deve essere assicurata anche nelle ore pomeridiane.

Le procedure interne degli uffici non devono restringere le condizioni di esercizio dei diritti degli utenti.

5. Doveri di valutazione della qualità dei servizi

Per valutare la qualità del servizio reso, specie in relazione al raggiungimento degli obiettivi di pubblico interesse, i soggetti erogatori svolgono apposite verifiche sulla qualità e efficacia dei servizi prestati, in conformità ai criteri determinati nella relazione che accompagna gli standard, ai sensi del paragrafo 1, comma 3, di questo titolo.

Entro e non oltre il 31 marzo di ciascun anno, i soggetti erogatori predispongono una relazione sui risultati conseguiti nel precedente esercizio, sottoponendola al Comitato di cui al titolo successivo, e danno ad essa adeguata pubblicità. La relazione dovrà, tra l'altro, analizzare i risultati conseguiti in rapporto agli standard stabiliti per l'esercizio in questione; definire gli standard per l'esercizio in corso in rapporto anche ai risultati conseguiti nell'esercizio oggetto di relazione; descrivere le ragioni dell'eventuale inosservanza degli standard e i rimedi predisposti; indicare i criteri direttivi cui il soggetto erogatore si atterrà nella redazione dei piani di miglioramento progressivo degli standard, previsti dal comma 7, paragrafo 1, di questo titolo.

La relazione predisposta entro il 31 marzo 1995 dovrà includere i risultati effettivamente conseguiti nell'esercizio 1994, quella seguente dovrà includere i risultati effettivamente conseguiti negli esercizi 1994 e 1995, mentre tutte le relazioni successive dovranno includere i risultati effettivamente conseguiti nei 3 esercizi precedenti.

I soggetti erogatori, al fine di acquisire periodicamente la valutazione degli utenti sulla qualità del servizio reso, ai sensi del paragrafo 5, comma 4, del titolo I, predispongono apposite schede a lettura ottica, e ne curano l'invio agli utenti; indicano riunioni pubbliche con la partecipazione degli utenti di una determinata zona o di una determinata unità di erogazione del servizio; effettuano, a campione, interviste con gli utenti, anche immediatamente dopo l'erogazione di un singolo servizio.

I risultati delle verifiche effettuate sono pubblicati in una apposita sezione della relazione di cui al precedente comma 2 e di essi i soggetti erogatori tengono conto per identificare le misure idonee ad accrescere l'efficienza dei servizi e il raggiungimento degli obiettivi di pubblico interesse.

6. Rimborso

I soggetti erogatori assicurano agli utenti forme di rimborso nei casi in cui è possibile dimostrare che il servizio reso è inferiore, per qualità e tempestività, agli standard pubblicati.

Le procedure di rimborso devono essere tali da non rendere difficile, per complessità, onerosità o durata, l'esercizio del diritto dell'utente. Esse sono soggette alla vigilanza del Comitato di cui al titolo successivo. Ai fini indicati, i soggetti erogatori si uniformano alle disposizioni dei commi successivi.

Fatta salva l'applicazione delle norme vigenti, i soggetti erogatori si rivalgono nei confronti del dipendente al quale è imputabile, per dolo o per grave negligenza, il mancato rispetto degli standard.

III. LA TUTELA

1. Procedure di reclamo

I soggetti erogatori prevedono procedure di reclamo dell'utente circa la violazione dei principi sanciti nella presente direttiva e danno ad esse piena pubblicità.

Le procedure di reclamo devono essere accessibili, di semplice comprensione e facile utilizzazione: svolgersi in tempi rapidi, predeterminati dai soggetti erogatori; assicurare un'indagine completa ed imparziale circa le irregolarità denunciate e garantire all'utente un'informazione periodica circa lo stato di avanzamento dell'indagine stessa; prevedere una risposta completa all'utente e forme di ristoro adeguate, ivi compreso il rimborso di cui al paragrafo 5 del precedente titolo, per il pregiudizio da questi subito per l'inosservanza dei principi della presente direttiva; consentire ai soggetti erogatori di tenere conto delle doglianze degli utenti al fine del miglioramento della qualità del servizio. Le procedure di reclamo sono soggette alla vigilanza del Comitato di cui al titolo successivo. Ai fini indicati, i soggetti erogatori si uniformano alle disposizioni dei commi successivi.

Ciascun soggetto erogatore istituisce, ai sensi dell'art. 20 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29, come sostituito dall'art. 6 del decreto legislativo 10 novembre 1993, n. 470, un ufficio interno di controllo, denominato ai sensi della presente direttiva «ufficio». Lo stesso obbligo si estende a ciascuna delle articolazioni territoriali dell'ente, dotate di autonomia nella determinazione delle condizioni di erogazione del servizio. L'ufficio esercita le funzioni di valutazione dei risultati conseguiti dal soggetto erogatore, ai sensi del citato art. 20 del decreto legislativo n.29 del 1993 e successive modificazioni. Esso, inoltre, riceve i reclami presentati dall'utente circa la violazione dei principi sanciti nella presente direttiva.

Il reclamo può essere presentato dall'utente in via orale, per iscritto, via fax o telefonicamente.

Nella predisposizione del reclamo, l'utente può avvalersi dell'assistenza degli uffici per le relazioni con il pubblico di cui al paragrafo 4, comma 2, del titolo precedente.

Al momento della presentazione del reclamo, l'ufficio comunica all'utente il nominativo del dipendente responsabile dell'indagine, i tempi previsti per l'espletamento della stessa, i mezzi dei quali dispone nel caso di risposta sfavorevole.

L'ufficio riferisce all'utente con la massima celerità, e comunque non oltre trenta giorni dalla presentazione del reclamo, circa gli accertamenti compiuti, indicando altresì i termini entro i quali il soggetto erogatore provvederà alla rimozione delle irregolarità riscontrate o al ristoro del pregiudizio arrecato. Trascorsi quindici giorni, l'ufficio informa comunque l'utente circa lo stato di avanzamento dell'indagine.

L'ufficio riferisce semestralmente al Comitato di cui al paragrafo successivo sulla quantità e il tipo di reclami ricevuti e sul seguito dato ad essi dal soggetto erogatore. Dei reclami ricevuti il soggetto erogatore tiene conto nell'adozione dei piani di miglioramento progressivo degli standard, di cui al paragrafo 1, comma 7, del precedente titolo.

2. Comitato permanente per l'attuazione della Carta dei servizi pubblici

Al fine di garantire l'osservanza dei principi e delle procedure di cui ai paragrafi precedenti, è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, un Comitato permanente per l'attuazione della Carta dei servizi pubblici, di seguito denominato «Comitato».

Il Comitato è composto da tre esperti di riconosciuta indipendenza e di notoria esperienza nel settore dei servizi pubblici.

Ai fini indicati nel comma 1, e fatte salve le competenze attribuite dalla legge a distinti organismi, il Comitato.

- a) richiede ai soggetti erogatori atti e documenti, convoca riunioni con gli amministratori e i dirigenti degli stessi;
- b) valuta l'idoneità degli standard di qualità del servizio adottati dai soggetti erogatori a realizzare i principi stabiliti nella direttiva e, indica, se del caso, le correzioni da apportare. Nella fase di prima attuazione propone ai soggetti erogatori un calendario degli adempimenti, eventualmente differenziato per settore, zone geografiche, tipo di prestazioni;
- c) vigila sull'osservanza degli standard e segnala ai soggetti erogatori le eventuali difformità riscontrate. Nei casi di mancata ottemperanza, il Comitato può proporre al Ministero competente l'adozione delle misure sanzionatorie adeguate.
- d) valuta l'adeguatezza delle procedure di reclamo e delle misure di ristoro previste nel caso di pregiudizio recato all'utente dalla mancata osservanza delle direttive;
- e) promuove l'adozione delle misure dirette alla semplificazione dei rapporti tra i soggetti erogatori e gli utenti;
- f) promuove l'adozione delle misure dirette ad assicurare la possibilità di scelta dell'utente;
- g) acquisisce dati e informazioni sul gradimento degli utenti. A tale scopo, verifica i sistemi di rilevazione del gradimento apprestati da ciascun soggetto ai sensi del paragrafo 5 del titolo precedente e ne acquisisce gli esiti;
- h) determina le procedure attraverso le quali gli utenti sono consultanti in ordine agli standard relativi ai singoli servizi e al rispetto di tali standard da parte degli enti erogatori;
- i) propone annualmente al Presidente del Consiglio dei Ministri l'attribuzione di attestati di qualità ai soggetti che si siano distinti quanto ad efficienza del servizio reso, qualità degli standard, osservanza degli stessi, gradimento degli utenti;
- j) controlla l'esattezza, la completezza e la comprensibilità delle comunicazioni che i soggetti di erogazione del servizio rendono al pubblico;
- k) rende pubblici annualmente i risultati del proprio lavoro;
- l) propone al Presidente del Consiglio dei Ministri le misure regolamentari e legislative idonee a migliorare la protezione dei diritti dell'utente;

Per l'assolvimento dei suoi compiti, il Comitato può avvalersi del supporto tecnico degli uffici competenti della Presidenza del Consiglio, del Dipartimento della funzione pubblica, del Ministero della pubblica istruzione, del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, del Ministero della sanità, del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, del Ministero dell'interno, del Ministero dei trasporti e della navigazione.

3. Sanzioni per la mancata osservanza della direttiva

Per i servizi erogati da pubbliche amministrazioni, l'inosservanza dei principi della presente direttiva è valutata ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative e disciplinari previste a carico dei dirigenti generali, dei dirigenti e degli altri dipendenti dagli articoli 20, commi 9 e 10, e 59 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, così come modificati, rispettivamente, dall'art. 27 del decreto legislativo 10 novembre 1993, n. 470, e dall'art. 37 del decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546.

Per i servizi erogati in regime di concessione o mediante convenzione e comunque erogati da soggetti non pubblici, l'inosservanza dei principi della presente direttiva costituisce inadempimento degli obblighi assunti contrattualmente dai soggetti erogatori.

I

V. IMPEGNI DEL GOVERNO

Il governo si impegna ad adottare tutte le misure legislative, regolamentari ed amministrative necessarie a dare piena effettività ai principi contenuti nella presente direttiva.

Roma, 27 gennaio 1994