

SAURO ANGELETTI

## UNA CARTA DEI SERVIZI PER I PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI

1. *Perché valutare i procedimenti amministrativi*

Il tema della misurazione e della valutazione dei procedimenti amministrativi ai fini dell'innalzamento dei livelli di efficienza, trasparenza e partecipazione degli utenti ha costituito, negli ultimi anni, un costante focus del dibattito sul processo di riforma della pubblica amministrazione. Ciononostante, esso rischia di essere percepito, oggi, come un tema poco moderno, a quasi vent'anni dall'adozione della innovativa l. n. 241/90<sup>1</sup> sul procedimento amministrativo, la quale ha normato, tra gli altri, i principi della responsabilità, della certezza della durata degli iter procedurali, della trasparenza e della partecipazione, etc. Altrettanto datato sembra il tema della carta dei servizi, a quindici anni dalla sua introduzione attraverso una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri che ne ha fissato oggetto e ambito di applicazione<sup>2</sup>.

Perché quindi tornare a parlare di una strumentazione, peraltro solo parzialmente attuata, che sembra appartenere al passato, in una stagione in cui la promozione del processo di riforma della pubblica amministrazione ricorre, giustamente, a ben altre leve di innovazione di carattere più generale, di estrazione organizzativa, tecnologica, culturale, etc.?

La principale motivazione deve essere ravvisata, innanzi tutto, a giudizio di chi scrive, nella insoddisfazione degli utenti e degli operatori pubblici in ordine alla performance registrate dalle amministrazioni pubbliche nell'attuazione dei procedimenti amministrativi.

Le modalità, i termini e i tempi di svolgimento delle attività proceduralizzate sono infatti giudicate dagli utenti largamente al di sotto delle loro aspettative, innanzi tutto per i (lungi) tempi necessari per il conseguimento dei risultati finali, ma anche per la scarsa trasparenza dell'iter e delle scelte operate dalle amministrazioni, per la complessità degli strumenti da attuare per l'attivazione dei procedimenti stessi, etc.

L'attuazione dei procedimenti risulta inoltre onerosa per gli interessati sia in termini di tempo che questi ultimi devono dedicare ai numerosi adempimenti richiesti, sia per la necessità di ricorrere al supporto di intermediari quali consulenti, associazioni di categoria, etc., al fine di adempiere ai numerosi obblighi informativi, etc.

Insoddisfatte delle performance procedurali sono le stesse amministrazioni pubbliche ed i loro operatori, per la complessa articolazione della sequenza delle attività da porre in essere (la quale prevede una moltitudine di adempimenti, spesso attribuiti alla responsabilità di soggetti diversi, con i noti problemi di coordinamento e di integrazione), per l'indisponibilità di adeguati strumenti informatici (protocollo informatico e gestione documentale), etc.

Questa duplice insoddisfazione evidenzia, più di altre cose, come la regolazione normativa dell'attività amministrativa non sia sufficiente, da sola, a garantire l'efficienza, l'efficacia e la qualità dei procedimenti amministrativi, né, tanto meno, il

---

<sup>1</sup> Legge 7 agosto 1990, n. 241 recante «Nuove norme sul procedimento amministrativo», successivamente modificata ed integrata dalla legge n. 15 del 2005.

<sup>2</sup> La direttiva in parola, recante «Principi sull'erogazione dei servizi pubblici» è del 27 gennaio 1994.

loro orientamento al risultato. Per cogliere gli obiettivi di qualità e di performance appena evocati è necessario rafforzare il sistema di gestione dei procedimenti amministrativi in modo che quest'ultimo, centrato sulla programmazione e sul monitoraggio dei risultati attesi, consenta di verificare, tra le altre cose:

- a) a livello operativo, la (piena) aderenza della configurazione procedimentale, così come attuata, a quanto prescritto dalle norme;
- b) a livello gestionale, la coerenza tra risultati conseguiti e obiettivi programmati sia in termini quali-quantitativi, sia dal punto di vista della soddisfazione dell'utenza;
- c) a livello strategico, la perdurante idoneità del procedimento a perseguire le finalità per le quali era stato originariamente pensato.

È necessario, cioè, che il sistema di gestione dei procedimenti amministrativi sia affiancato da un sistema di valutazione il quale presuppone, a sua volta, la disponibilità di informazioni riconducibili, in prima approssimazione, a due principali categorie:

1. informazioni di base, rinvenibili in quelle obbligatorie prescritte da disposizioni normative inerenti l'attuazione dei procedimenti, ispirate ai principi della trasparenza, della partecipazione, della certezza dei tempi, della chiara individuazione delle responsabilità, etc., come individuate, ad esempio, dalla l. n. 241/90 e sue successive modifiche e integrazioni, dalle disposizioni del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/05 e successive modifiche e integrazioni<sup>3</sup>) e, più in generale, dalle prescrizioni normative che disciplinano il sistema dei controlli interni nelle amministrazioni pubbliche;
2. informazioni aggiuntive, le quali, oltre ad essere rilevanti dal punto di vista organizzativo-gestionale (modalità operative, tempi di svolgimento delle singole attività, volumi di attività, critichi di lavoro, etc.), consentono e rendono effettiva, proprio per questo, la possibilità di verificare che gli obiettivi normativi di trasparenza, responsabilità, etc. di cui al punto precedente siano effettivamente colti. Rientrano in questo ambito, tra le altre, le informazioni inerenti:
  - a) il tempo del procedimento (durata delle attività procedurali prevista), considerato anche in relazione al termine del procedimento (durata rispetto alla quale l'amministrazione si impegna, ad esempio come termine-obiettivo previsto nelle disposizioni attuative della legge n. 241/90 ovvero prescritto da disposizioni normative di carattere generale);
  - b) il carico di lavoro degli operatori preposti allo svolgimento delle singole attività procedurali e, quindi, la loro produttività, anche in relazione al volume della domanda e all'andamento della stessa;
  - c) gli oneri e gli obblighi informativi posti a carico degli utenti in relazione agli adempimenti di competenza;
  - d) il comportamento degli utenti, come determinato anche in conseguenza degli strumenti operativi adottati per l'attuazione del procedimento (ad esempio, la necessità di ritornare presso l'amministrazione incaricata dell'attuazione del procedimento per la richiesta di ulteriori elementi informativi; il grado di accuratezza nella presentazione della documentazione richiesta; etc.);
  - e) infine, il livello di soddisfazione degli utenti e le loro determinanti.

---

<sup>3</sup> Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, come modificato e integrato dal d.lgs. n. 159 del 4 aprile 2006.

Si tratta, come si vede, di una base informativa articolata, ancora poco strutturata nelle amministrazioni pubbliche (sia per la scarsa implementazione dei singoli strumenti, in primis di quelli previsti dalla stessa l. n. 241/90, sia in quanto scaturente dalla integrazione di fonti informative diverse – normative, relative al controllo di gestione, di tipo informatico, conseguenti, ad esempio, all’attivazione di un sistema di protocollo informatico e di gestione documentale – inerenti il livello di soddisfazione degli utenti, etc.), la quale è tuttavia indispensabile per il controllo dei principi di eguaglianza, continuità, diritto di scelta, partecipazione, efficienza ed efficacia cui deve ispirarsi l’erogazione.

Senza una puntuale conoscenza delle modalità attuative dei procedimenti amministrativi, infatti:

- a) gli obiettivi di performance fissati dalle amministrazioni, tanto più quando siano definiti in maniera puntuale, sono aleatori, se non tengono conto di standard prestazionali realmente conseguibili, rilevabili solo se si dispone della base informativa di cui trattasi. Tali obiettivi rischiano, in altri termini, di essere delle mere, non riscontrabili dichiarazioni di principio destinate a rimanere sulla carta;
- b) la possibilità di introdurre misure sanzionatorie a carico delle unità organizzative responsabili dell’attuazione dei procedimenti, al fine di rafforzare il rispetto dei termini di conclusione e la riduzione degli oneri burocratici e, più in generale, la qualità delle prestazioni pubbliche, è puramente teorica, in quanto non esperibile, di fatto, dagli utenti;
- c) la possibilità di prevedere, per gli utenti, indennizzi automatici o progressivi, in relazione alla percentuale di scostamento dai tempi indicati dalle unità organizzative responsabili dell’attuazione dei procedimenti quali obiettivi di performance, è del tutto virtuale.

Di seguito si sviluppano sintetiche, preliminari considerazioni sulle informazioni che il sistema di valutazione dei procedimenti deve mettere a disposizione e deve rendere in relazioni al fabbisogno delle diverse categorie dei portatori di interesse rispetto all’attività di valutazione stessa, in primis degli utenti.

## *2. I portatori di interesse rispetto all’attività della valutazione dei procedimenti*

La valutazione dei procedimenti amministrativi, intesa come attività di raccolta e di analisi di informazioni relative alla configurazione ed all’operatività dei procedimenti ai fini della formulazione di giudizi circa la loro efficienza, efficacia e qualità costituisce una insostituibile base di conoscenza per supportare i processi decisionali di tre principali categorie di soggetti: gli organi di governo dell’amministrazione preposta all’attuazione dei procedimenti; gli organi responsabili della gestione, in quanto incaricati dello svolgimento delle attività in cui si esplica l’iter procedimentale; infine, gli utenti dei procedimenti stessi.

La valutazione dei procedimenti amministrativi costituisce, per gli organi di governo, una fonte informativa utile, insieme ad altre, per supportare le attività di pianificazione e controllo strategico e di valutazione della dirigenza. Attraverso la disponibilità e l’elaborazione di dati quali-quantitativi inerenti l’attuazione dei procedimenti amministrativi è infatti possibile, tra l’altro:

- a) giudicare la perdurante adeguatezza dell'attività amministrativa alla implementazione delle politiche pubbliche presidiate/di riferimento;
- b) valutare gli effetti delle iniziative di innovazione a sostegno dei processi di riforma, in termini, ad esempio, di semplificazione degli iter procedurali, riduzione degli obblighi informativi e, più in generale, degli oneri a carico degli utenti, etc.;
- c) valutare l'attività dei responsabili della gestione in ordine all'attuazione degli obiettivi assegnati<sup>4</sup>.

Per gli organi responsabili della gestione, la valutazione dei procedimenti amministrativi costituisce, invece, la base informativa per la programmazione e il controllo di gestione, la modalità operativa per orientare l'attività amministrativa nella direzione del miglioramento continuo e nell'innalzamento dei livelli di performance.

Le informazioni di cui si sta trattando, infatti, sono necessarie, tra le altre cose, per:

- a) identificare, con puntualità, eventuali profili di criticità della gestione connesse al modus operandi, alle risorse a disposizione, ai comportamenti e/o alle aspettative dell'utenza, etc.;
- b) misurare i risultati dell'azione amministrativa conseguiti attraverso l'attuazione dei procedimenti, gli eventuali scostamenti (e le relative cause) rispetto agli obiettivi programmati;
- c) definire e progettare interventi finalizzati a promuovere livelli superiori di efficienza e di qualità dell'attività amministrativa, incentivare l'introduzione di misure atte alla semplificazione amministrativa ed alla riduzione degli oneri (informativi ed economici) sostenuti dagli utenti in qualità di destinatari dei provvedimenti, etc.

Oltre alla rilevanza interna all'amministrazione, la valutazione dei procedimenti presenta una indubbia valenza esterna. Le informazioni inerenti l'attuazione dei procedimenti amministrativi sono rilevanti per gli utenti degli stessi nella misura in cui, rendendo più intelligibile l'attività amministrativa e gli adempimenti loro richiesti, chiariscono, tra l'altro:

- a) «cosa fare per», ovvero le modalità di attivazione del procedimento, le forme e i termini di realizzazione degli adempimenti richiesti, le modalità di accesso, etc.;
- b) «chi fa cosa», ovvero quali sono i soggetti incaricati, in seno alla amministrazione, dello svolgimento di attività strumentali all'attuazione del procedimento (ad esempio, per la richiesta di informazioni, per la consegna della modulistica compilata, per l'esercizio del diritto di accesso, etc.) cui rivolgersi;
- c) infine, il «come dell'attività amministrativa», ovvero i profili quantitativi e qualitativi delle prestazioni pubbliche, con specifico riferimento al rispetto dei tempi previsti per la realizzazione delle attività procedurali, anche al fine di esercitare la possibilità di controllo, l'esperimento di iniziative di tutela e, se previste, di indennizzo.

Più nello specifico, la valutazione dei procedimenti amministrativi costituisce, per gli utenti, la fonte informativa e la base di conoscenza per:

1. apprezzare compiutamente i costi connessi all'attivazione del procedimento, non solo diretti, ma anche indiretti;

---

4

2. verificare il rispetto degli impegni presi dalle amministrazioni pubbliche, attraverso la comparazione tra gli obiettivi (di tempestività, di qualità di trasparenza, di riduzione dell’onerosità, etc.) programmati (standard di performance) ed i risultati effettivamente colti da queste ultime, tra i risultati colti in periodi diversi, tra risultati colti da diverse unità organizzative responsabili dell’attuazione di un medesimo procedimento;
3. valutare l’evoluzione nel tempo delle performance pubbliche con specifico riferimento all’impatto delle soluzioni di innovazione promosse (semplificazione delle attività, snellimento degli iter procedurali, etc.).
4. La figura 1 esemplifica, a fronte delle diverse informazioni inerenti la valutazione dei procedimenti, i focus di interesse in relazione a ciascuna categoria di stakeholder rispetto all’attività di valutazione stessa.

+ Livello di dettaglio delle informazioni -	Organi di governo	<input type="checkbox"/> Riferimenti normativi e organizzativi <input type="checkbox"/> Ruoli e responsabilità <input type="checkbox"/> Iter procedimentale <input type="checkbox"/> Termine del procedimento <input type="checkbox"/> Tempo di attraversamento del procedimento <input type="checkbox"/> Livello di soddisfazione degli utenti	<input type="checkbox"/> Comparazione tra standard di performance e risultati <input type="checkbox"/> Comparazione tra livelli di performance di unità organizzative diverse inerenti l’attuazione del medesimo procedimento
	Utenti	<input type="checkbox"/> Riferimenti normativi <input type="checkbox"/> Riferimenti organizzativi e operativi <input type="checkbox"/> Ruoli e responsabilità <input type="checkbox"/> Contenuti, responsabilità e durata delle principali fasi procedurali <input type="checkbox"/> Adempimenti richiesti agli utenti <input type="checkbox"/> Modalità di interazione con la p.a. <input type="checkbox"/> Termine del procedimento <input type="checkbox"/> Tempo di attraversamento del procedimento <input type="checkbox"/> Stato di avanzamento del procedimento	<input type="checkbox"/> Comparazione tra gli obiettivi (di tempestività, di qualità, di trasparenza, di riduzione dell’onerosità, etc.) programmati (impegni dell’amministrazione) e risultati effettivamente colti <input type="checkbox"/> Comparazione dei risultati (di tempestività, di qualità, di soddisfazione, etc.) di un dato periodo con quelli del periodo precedente
	Organi responsabili della gestione	<input type="checkbox"/> Riferimenti normativi <input type="checkbox"/> Riferimenti organizzativi e operativi <input type="checkbox"/> Ruoli e responsabilità <input type="checkbox"/> Contenuti e durata di ciascuna attività <input type="checkbox"/> Termine di conclusione <input type="checkbox"/> Tempo di attraversamento del procedimento <input type="checkbox"/> Obiettivi di qualità e di performance e relativi risultati <input type="checkbox"/> Adempimenti richiesti agli utenti <input type="checkbox"/> Oneri a carico degli utenti <input type="checkbox"/> Livello di soddisfazione degli utenti	<input type="checkbox"/> Comparazione tra gli obiettivi di performance programmati e risultati conseguiti <input type="checkbox"/> Comparazione tra le attese degli utenti e l’effettivo livello di soddisfazione
		Valori assoluti	Valori relativi
Tipologia delle informazioni <span style="float: right;">➔</span>			

Fig. 1. Informazioni inerenti l’attuazione dei procedimenti e rilevanza per stakeholder

Come si evince dalla rappresentazione proposta, nonostante l'oggetto di interesse e gli obiettivi conoscitivi rispetto all'attività di valutazione dei procedimenti siano sostanzialmente comuni alle diverse categorie di portatori di interesse (organi di governo e organi responsabili della gestione delle amministrazioni pubbliche; utenti dell'attività amministrativa), la significatività ed il livello di dettaglio delle informazioni varia necessariamente in funzione dei destinatari dei processi decisionali che queste sono destinate a supportare.

Così, ad esempio, le informazioni rilevanti per i responsabili della gestione sono analitiche e di dettaglio, relative a tutti gli aspetti dell'organizzazione e all'attuazione dell'iter procedimentale. Ciò, dal momento che la possibilità di attuare, nel concreto, interventi di miglioramento e di semplificazione dipende dall'esatta identificazione delle aree e dei profili di criticità; non basta sapere, infatti, che i tempi di attuazione di un dato procedimento siano, nel complesso, troppo lunghi, ovvero incompatibili con le esigenze e le aspettative dell'utenza, ma è necessario conoscere, tra le altre cose (l'elenco è parziale e puramente esemplificativo):

- a) il responsabile del procedimento, anche al fine di verificare le iniziative da questi poste in essere per l'accelerazione/la semplificazione dell'iter procedimentale;
- b) il termine di adozione del procedimento (e/o di conclusione delle attività intermedie);
- c) le specifiche fasi dell'iter procedimentale e le singole attività, in particolare ai fini della identificazione di quelle più complesse e/o che richiedono lunghi tempi di lavorazione, onde di verificare, ad esempio, se operazioni svolte in sequenza possono essere parallelizzate), etc.;
- d) la ripartizione tra le diverse unità organizzative delle attività e dei compiti inerenti l'attuazione del procedimento, al fine di verificare, ad esempio, se la lunghezza dei tempi trova la sua motivazione nella (eccessiva) numerosità degli attori intervenienti, la quale si traduce in reiterate interazioni cui sono associati (lunghi) tempi di trasporto e di attesa, difficoltà di coordinamento e di responsabilizzazione in ordine ai risultati, etc.;
- e) gli adempimenti e gli oneri posti a carico degli utenti, anche in relazione alle modalità di attivazione del procedimento e di interazione con l'amministrazione (previsione di modulistica predeterminata; possibilità di scaricare i moduli dai siti web delle amministrazioni ovvero di compilarli on line, etc.).

Le informazioni rilevanti per gli organi di governo, invece, sono quelle, necessariamente sintetiche ed aggregate, in grado di esprimere il livello di efficienza, efficacia, trasparenza e onerosità per gli utenti del procedimento amministrativo nel suo complesso. Più in generale, gli organi di governo, in quanto titolari delle funzioni di indirizzo, sono interessati, innanzi tutto, agli effetti dell'attuazione dei procedimenti (lunghezza dei tempi di adozione del provvedimento, onerosità per gli utenti, etc.) ed alle relative determinanti, ai risultati di miglioramento conseguiti dai responsabili della gestione sui quali questi ultimi verranno valutati (soprattutto in relazione alla loro capacità di ricorrere, in maniera sinergica, alle diverse leve esperibili), etc.

Il fabbisogno informativo dell'utenza si colloca chiaramente, quanto alla varietà ed al livello di dettaglio dei dati di interesse, a metà strada tra quello degli organi di governo e quello dei soggetti responsabili della gestione. Di seguito si illustrano i principali informazioni che il sistema di valutazione dei procedimenti deve rendere a questa categoria di soggetti e si propone una preliminare strutturazione del suo output.

### 3. *Una carta del procedimento per gli utenti*

Le informazioni di servizio rilevanti per gli utenti del procedimento amministrativo, desumibili dal sistema di valutazione sopra tratteggiato, possono essere ricondotte a tre principali categorie:

- a) informazioni inerenti le disposizioni normative e le regole organizzative che disciplinano l'attuazione del procedimento, necessarie per contestualizzare e chiarire l'ambito di riferimento dell'azione dell'amministrazione pubblica responsabile dell'attuazione del procedimento stesso;
- b) informazioni inerenti gli obblighi in capo alle amministrazioni e, quindi, gli impegni assunti da queste ultime nello svolgimento delle attività strumentali all'adozione del provvedimento (obiettivi di qualità e di performance dichiarati e/o normati);
- c) informazioni inerenti gli adempimenti cui gli utenti sono tenuti e, quindi, gli oneri in cui questi si traducono, in termini economici, di obblighi informativi, etc.;
- d) informazioni per l'esercizio di diritti di ascolto, di accesso ed, ove previsto, di risarcimento.

In termini generali, le informazioni di cui si sta trattando possono essere ricondotte ad alcune principali categorie logiche le quali, sistematizzate in una rappresentazione sintetica a beneficio degli utenti, costituiscono altrettante sezioni di una carta dei servizi loro rivolta, intesa quale griglia informativa in grado di esemplificare diritti e doveri, obblighi ed oneri di ciascun attore della interazione costruita attorno all'attuazione del procedimento (utente e amministrazione pubblica).

L'esposizione di tale griglia informativa sul sito web dell'amministrazione, secondo quanto peraltro previsto dal già citato Codice dell'amministrazione digitale<sup>5</sup>, ne esalta le potenzialità informative, rendendola «portale per l'accesso ai servizi», strumento attraverso il quale l'utente interagisce con l'amministrazione pubblica incaricata dell'attuazione del procedimento, anche ai fini del controllo dell'attività di quest'ultima.

La prima sezione della carta dei servizi del procedimento ad uso dell'utenza (tab. 1) deve riportare le informazioni necessarie per una corretta identificazione del procedimento stesso in termini di riferimenti normativi che ne disciplinano l'attuazione, responsabilità in seno all'amministrazione, natura (autorizzatoria, concessoria, etc.), requisiti per l'accesso, previsione degli istituti del silenzio-assenso e della dichiarazione di inizio attività, tempi di adozione del provvedimento, secondo quanto previsto dal regolamento attuativo della legge n. 241/90, ovvero da disposizioni di carattere generale, etc.

Al fine di fornire un valore aggiunto agli utenti in termini di conoscenza dell'attività amministrativa e possibilità di controllo sull'operato dell'amministrazione, le informazioni di questa sezione della carta dei servizi, di estrazione sostanzialmente statica, devono essere affiancate da informazioni di carattere dinamico inerenti:

- a) il tempo del procedimento, ovvero la durata media delle attività procedurali svolte per l'adozione del provvedimento. Il progressivo aggiornamento di tale indicazione

---

<sup>5</sup> Il Codice dell'amministrazione digitale prevede che i siti delle amministrazioni pubbliche contengano necessariamente, tra gli altri, i seguenti dati pubblici: l'elenco delle tipologie di procedimento svolte da ciascun ufficio di livello dirigenziale non generale; il termine di conclusione di ciascun procedimento ed ogni altro termine procedimentale; il nome del responsabile e l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale ai sensi della l. n. 241/90; le scadenze e le modalità di adempimento dei procedimenti individuati ai sensi della l. n. 241/90.

previsionale, rimodulata sulla base delle performance effettivamente conseguite, consente agli utenti di monitorare i reali miglioramenti colti dall'amministrazione, nell'attuazione del procedimento, ovvero la reale efficacia delle soluzioni di innovazione adottate (tecnologiche, di semplificazione normativa, etc.);

- b) lo stato di avanzamento del procedimento, ovvero la fase nella quale il procedimento si trova in un determinato momento, facilmente determinabile per grandi tipologie di procedimenti (procedure concorsuali; procedure ad evidenza pubblica per l'approvvigionamento di beni e servizi; etc.). L'aggiornamento nel tempo di tale indicazione fornisce informazioni preziose per gli utenti circa l'attesa residua in vista dell'adozione del provvedimento.

Tab. 1. *La prima sezione della carta dei servizi: informazioni identificative del procedimento amministrativo*

Riferimenti normativi e organizzativi inerenti l'attuazione del procedimento			
Procedimento	<i>Denominazione del procedimento</i>		
Responsabile	<i>Principali riferimenti normativi e organizzativo/regolamentari che ne regolano l'attuazione</i>		
	<i>Denominazione dell'unità organizzativa responsabile;</i>		
	<i>nome del dirigente /funzionario responsabile del procedimento</i>		
Tipologia	Natura	Requisiti	Criteri
	<i>Procedimento autorizzatorio o concessorio</i>	<i>Condizioni degli utenti necessarie per accedere al procedimento</i>	<i>Modalità e criteri di adozione del provvedimento</i>
	<i>Procedimento di erogazione di sussidi, contributi e ausili finanziari</i>	<i>Caratteristiche e status degli utenti che determinano condizioni di ammissibilità</i>	<i>Modalità e criteri di assegnazione di sussidi, etc. e/o di ripartizione tra i richiedenti</i>
	<i>Concorsi pubblici e gare per l'acquisizione di beni e servizi</i>	<i>Requisiti di partecipazione/ condizioni di partecipazione e modalità di presentazione delle offerte</i>	<i>Criteri di valutazione delle domande/delle offerte e di aggiudicazione</i>
Silenzio–assenso	<i>Presenza/assenza del silenzio assenso (per i procedimenti autorizzatori)</i>		
D.I.A.	<i>Previsione della Dichiarazione di Inizio Attività</i>		
Tempo	<i>Tempo medio entro il quale l'amministrazione prevede che il procedimento si concluda (ad esempio: entro X giorni dalla richiesta dell'utente, oppure dall'avvio d'ufficio)</i>		
Termine	<i>Termine entro il quale il procedimento deve obbligatoriamente concludersi (ad esempio: entro X giorni dalla richiesta dell'utente, oppure dall'avvio d'ufficio)</i>		
Stato di avanzamento	<i>Informazioni relative allo stato di attuazione del procedimento rispetto all'iter previsto</i>		

Nella seconda sezione della carta dei servizi del procedimento (tab. 2) devono essere riportate tutte le principali informazioni inerenti lo svolgimento dell'iter in grado di esemplificare le principali attività poste in essere dall'amministrazione e quelle richieste agli utenti. In particolare, la rappresentazione di dettaglio delle fasi procedurali, in quanto operazione di trasparenza volta ad aumentare l'intelligibilità dell'attività amministrativa da parte degli utenti, consente a questi ultimi di individuare, tra l'altro:

- le competenze e le responsabilità interne alle amministrazioni, coinvolte nell'attuazione dei singoli adempimenti («chi fa che cosa»);
- gli impegni dell'amministrazione in ordine allo svolgimento delle singole attività e delle diverse operazioni svolte per l'attuazione del procedimento;
- gli adempimenti cui sono tenuti e gli oneri che ne discendono.

- d) L'esposizione della carta dei servizi sul sito web dell'amministrazione fa di quest'ultima uno strumento dinamico caratterizzato, ad esempio, dalla previsione di link che rinviano direttamente alla modulistica di interesse, consentendo di scaricarla e/o compilata on line, dal rinvio ad altre sezioni informative dell'amministrazione, etc.

*Tab. 2. La seconda sezione della carta dei servizi: informazioni relative ad obblighi dell'amministrazione e degli utenti*

Doveri dell'amministrazione e oneri degli utenti in ordine all'attuazione del procedimento					
Fase/Attività <sup>1</sup> del procedimento (Chi fa che cosa)		Termini e tempi (Scadenze per gli utenti e impegni della p.a.)		Adempimenti degli utenti (Cosa e come fare)	
Presentazione della richiesta	<i>L'utente presenta l'istanza</i>	Scadenza entro la quale deve essere presentata	<i>Data oppure Termine massimo</i>	<i>Elenco degli adempimenti richiesti</i>	<i>Modulo A Auto-certificazione D.I.A.</i>
Istruttoria della richiesta	<i>La p.a. verifica la richiesta utente e la documentazione prodotta</i>	Scadenza entro la quale la p.a. effettua il sopralluogo Scadenza entro la quale la p.a. comunica l'esito dell'istruttoria	<i>Entro X giorni dal termine di presentazione della richiesta</i>		
Richiesta di riesame	<i>L'utente presenta l'istanza alla p.a.</i>	Scadenza entro la quale la richiesta deve essere presentata	<i>Data oppure Termine massimo</i>	<i>Elenco degli adempimenti richiesti</i>	<i>Modulo B</i>
Riesame della richiesta	<i>La p.a. valuta l'eventuale richiesta di riesame</i>	Scadenza entro la quale l'utente può produrre chiarimenti e integrare la richiesta	<i>Entro X giorni dalla comunicazione dell'esito dell'istruttoria</i>		
	<i>L'amministrazione comunica all'utente l'esito del riesame</i>	Scadenza entro la quale la p.a. comunica l'esito del riesame	<i>Entro X giorni richiesta di riesame</i>		
... Conclusione del procedimento	<i>... La p.a. adotta il provvedimento finale nei confronti degli utenti ammessi</i>	... Scadenza entro la quale la p.a. emette il provvedimento	<i>... Entro X giorni dalla comunicazione dell'esito dell'istruttoria o del riesame</i>	...	...

<sup>1</sup> Le fasi/attività presentate costituiscono una mera esemplificazione.

La terza ed ultima sezione della carta dei servizi in ordine al procedimento amministrativo (Tab. 3), concettualmente e strutturalmente analoga alla precedente, riporta le informazioni utili per gli utenti per l'esercizio di diritti riconosciuti, in particolare di quelli previsti per la tutela a fronte del mancato rispetto, da parte dell'amministrazione, degli obiettivi di qualità e di performance autonomamente definiti e/o normati.

L'autonoma configurazione di questa sezione informativa rispetto alla precedente trova la sua giustificazione nella crescente rilevanza riconosciuta a tali diritti nel nostro ordinamento e nel processo di riforma della pubblica amministrazione ancora in fieri.

Tab. 3. *La terza sezione della carta dei servizi: informazioni relative all'esercizio di diritti riconosciuti agli utenti*

<b>Diritto di accesso e reclamo in ordine all'attuazione del procedimento</b>					
Fase/Attività <sup>1</sup> del procedimento (Chi fa che cosa)		Termini e tempi (Scadenze per gli utenti e impegni della p.a.)		Adempimenti degli utenti (Cosa e come fare)	
Presentazione di reclamo	<i>L'utente può presentare reclamo (e, se previsto, richiesta di indennizzo)</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	Presentazione di formale istanza	<i>Modulo C</i>
Istruttoria	<i>La p.a. verifica i motivi e i presupposti</i>	Scadenza entro la quale la p.a. comunica l'esito	<i>Entro X giorni dal termine di presentazione della richiesta</i>		
...	...	...	...	...	...
Richiesta di accesso agli atti	<i>L'utente può richiedere di accedere agli atti</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	Presentazione di formale istanza	<i>Modulo D</i>
Istruttoria della richiesta di accesso	<i>La p.a. verifica la richiesta ed i suoi presupposti</i>	Termine entro il quale la p.a. comunica l'esito	<i>Entro X giorni dal termine di presentazione della richiesta</i>		
Esercizio del diritto di accesso	<i>L'utente esercita il diritto nelle modalità/forme previste dalla p.a.</i>	Termine entro il quale l'utente esercita il diritto di accesso			

<sup>1</sup> Le fasi/attività presentate costituiscono una mera esemplificazione.

La sola prefigurazione di una vista informativa sui procedimenti amministrativi quale quella appena prefigurata consente, da un lato, l'innalzamento della comunicazione pubblica, della chiarezza e della trasparenza dell'attività amministrativa e dall'altro, la semplificazione degli adempimenti posti a carico degli utenti. La sua implementazione, tuttavia, è relativamente complessa, non (tanto) per le attività di misurazione da porre in essere, quanto per la necessità di disporre di una adeguata base informativa, da edificare a partire, tra le altre cose:

- a) dal censimento dei procedimenti facenti capo all'amministrazione, corredato di tutte le informazioni rilevanti sul piano organizzativo e operativo-gestionale cui si è fatto cenno. La completa e continua mappatura dei procedimenti amministrativi costituisce il dominio del sistema di valutazione dei procedimenti e della stessa carta dei servizi;
- b) dalla fissazione di obiettivi quali-quantitativi (*target* di produzione, livelli di soddisfazione degli utenti, etc.) che si intendono conseguire attraverso la gestione dei procedimenti amministrativi, espressi in termini misurabili;
- c) dalla rilevazione e dalla elaborazione di informazioni (quali-quantitative) in itinere ed ex post in ordine ai risultati conseguiti.

Solo in questo modo si possono rendere operativi gli strumenti previsti dal nostro ordinamento in relazione alla erogazione dei servizi a garanzia dei principi di partecipazione, efficienza ed efficacia quali<sup>6</sup>:

- a) la individuazione dei fattori da cui dipende la qualità del servizio, presupposto per l'adozione di standard di qualità e quantità da conseguire;
- b) la specificazione delle modalità previste per il conseguimento di standard generali e specifici, con l'indicazione dei fattori esterni non controllati destinati ad incidervi,
- c) la definizione degli indici da utilizzare per la misurazione o la valutazione dei risultati conseguiti;
- d) la definizione della base di comparazione per raffrontare i risultati effettivamente ottenuti con gli obiettivi previsti;
- e) la specificazione dei metodi di valutazione utilizzati per fissare o rivedere gli standard;
- f) la previsione di strumenti di informazione agli utenti circa le condizioni tecniche ed economiche per l'effettuazione dei servizi, gli esiti delle verifiche compiute, etc.

---

<sup>6</sup> Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994 recante Principi sull'erogazione dei servizi pubblici.