



GLI INDICATORI DEI SERVIZI DI ANAGRAFE E DI STATO CIVILE

Diario e metodo di un percorso
di benchmarking:
dall'analisi



**alla
sintesi**

Novembre 2009

INDICE:

Premessa.....	3
In principio i comuni misuravano solo i “volumi”	4
... poi QClub pose al centro il “cittadino/utente”	4
Dall’analisi alla sintesi: gli indicatori attraverso un “imbuto”	4
Non c’è benchmarking senza vocabolario condiviso	5
Una configurazione base di indicatori fondata sui macroprocessi.....	6
Un’altra spedizione è salpata a Genova	6
... carica di strumenti di lavoro fatti in casa	6
L’approdo finale è ormai in vista	7
... se impariamo a chiederci <<quanto costa il servizio>>	8
Il sistema è a regime e i dati affluiscono	8
... perciò il benchmarking può cominciare.....	9
2010: Pronti ad aprirsi al confronto con altri enti non in QClub	10

Premessa

Le attività che vengono descritte di seguito rientrano nelle iniziative del Benchmarking QClub. Si tratta di un Club dedicato ai temi della qualità dei servizi del quale fanno parte –attualmente- otto comuni: Bergamo, Bolzano, Genova, Modena, Milano, Torino, Trento e Venezia, con il sostegno del Dipartimento della Funzione Pubblica ed il supporto metodologico di SistemaSusio.

Il QClub è nato nel dicembre del 2007, per iniziativa autonoma delle amministrazioni comunali che hanno sentito l'esigenza di creare un luogo di scambio e di lavoro comune sui temi della **qualità e della valutazione dei servizi**.

Questo documento, in forma di diario, è uno degli output prodotti all'interno del QClub e si riferisce, in modo specifico, al lavoro svolto per la creazione di un set di indicatori di efficacia ed efficienza dei servizi delegati dallo Stato ai comuni. In modo particolare gli indicatori e i dati raccolti fanno riferimento ai due servizi "core": anagrafe e stato civile.

Avviso ai lettori

Il sottotitolo "**Diario e metodo di un percorso di benchmarking**" sintetizza adeguatamente la natura e gli scopi del presente documento.

Per una più agevole lettura il testo è stato ripetutamente interrotto da titoletti - a volte legati fra loro da puntini di sospensione – e finalizzati a sintetizzare e anticipare i contenuti che li seguono.

Al fine di evitarne l'appesantimento non sono state riportate nel testo le descrizioni dei vari concetti e metodi in quanto già presenti per esteso nei vari form e fogli di calcolo allegati.

La lettura del presente testo, senza l'esame attento degli allegati, è possibile ma non consigliata.

Mancano infine nel testo note esplicative sui servizi oggetto di indagine (APR, AIRE e STATO CIVILE) in quanto si ritiene che gli interessati alla lettura del documento, poiché operanti nel settore, ne siano già ampiamente informati.

Il richiamo nel testo a "immagini" inconsuete quali gli "imbuti" e la "spedizione salpata da Genova" è un modesto omaggio alle teorie di uno studioso che ritiene particolarmente utile il ricorso alle metafore, per dotare le organizzazioni di un vocabolario condiviso (*Gareth Morgan – Imaginization – Milano Angeli 1996*).

In principio i comuni misuravano solo i “volumi” ...

L'attività di **benchmarking** sui servizi delegati dallo Stato ai comuni è un campo di confronto su cui è impegnato il **Benchmarking QClub** fin dai suoi primi incontri costitutivi (Roma dicembre 2007 e Trento Gennaio 2008): la scelta dei comuni aderenti si è subito orientata su questi servizi, in quanto servizi erogati da ciascun ente in un contesto normativo nazionale univoco, tale da facilitare i confronti. Pertanto sono state identificate quale ambito comune tutte le attività relative ai **servizi demografici** e di **stato civile**.

Il **coordinamento della rilevazione** è stato assunto dal **Comune di Bergamo**, in quanto già impegnato dal 2001 su un percorso di qualità certificata (Norma Uni En Iso 9001-2000), presso la Divisione Servizi demografici ed elettorale, e perciò interessato a confrontare la propria esperienza, in tema di rilevazione degli indicatori, con gli altri comuni in Benchmarking QClub.

L'attività concreta del gruppo ha preso avvio da un primo censimento delle esperienze già in atto presso i vari enti, condotto su una [scheda di rilevazione predisposta da Sistema Susio](#).

Il censimento e il confronto dei dati, svolto su una [scheda foglio elettronico MS-Excel](#), si è rivelata molto laboriosa e ha messo in luce un esteso orientamento dei comuni a rilevare minuziosamente tutti i “prodotti” e le attività svolte, dando luogo ad un prezioso patrimonio di misurazioni e di indicatori di volume, **idonei certo a dare conto delle quantità, ma non dell'effettiva qualità dei servizi resi in termini di efficacia ed efficienza**.

... poi QClub pose al centro il “cittadino/utente”

Ciò ha portato ad una prima presa d'atto della **complessità e numerosità dei processi di servizio** rientranti nella definizione di “servizi delegati” e, nel contempo, alla decisione di restringere il perimetro dei servizi sui quali condurre la sperimentazione del benchmarking.

Per mantenersi in un'ottica di qualità, ci si è pertanto orientati sui soli servizi delegati di maggior impatto sui cittadini/utenti (anagrafe e stato civile), conseguentemente escludendo dalla rilevazione i servizi a minore impatto esterno (elettorale, leva e statistica).

Un'ulteriore decisione è stata poi quella di valorizzare comunque il patrimonio degli indicatori di volume in essere, solo comprimendone la numerosità e l'eccessivo dettaglio dentro un ridotto numero di macroprocessi, tipici del front-office e del back-office degli uffici di anagrafe e stato civile.

Dall'analisi alla sintesi: gli indicatori attraverso un “imbuto”

Nell'ambito di ciascuno dei macroprocessi si è perciò individuata e distinta una limitata batteria di indicatori di volume, più generici dei precedenti, ma in grado di ricomprenderne la gran parte.

Per usare una metafora, il dibattito interno a QClub ha fatto ricorso all'immagine del **macroprocesso come “imbuto”**, nel quale confluiscono più linee di prodotti diversi, più o meno elaborati, ma

comunque affini. Il risultato è stato, in altri termini, un passaggio da indicatori “analitici” a indicatori “sintetici”.

Ovviamente in ogni “imbuto”, insieme agli indicatori di volume, sono stati previsti indicatori, non molto diffusi tra i comuni, quali quelli relativi alla dimensione temporale di erogazione (tempi di attesa allo sportello, tempi medi di conclusione del procedimento) e indicatori (percentualizzati) di rispetto di tempi-obiettivo di conclusione del procedimento.

Non c'è benchmarking senza vocabolario condiviso

Questa metodologia, presentata nell'incontro al [Forum P.A. \(Roma - maggio 2008\)](#) e definitivamente validata nell'incontro successivo (Milano ottobre 2008), ha aperto la strada alla fase più delicata e più onerosa del percorso, perché ha comportato lo svolgimento di un vero e proprio “riversamento” in un vocabolario condiviso, le diverse definizioni con le quali ciascun ente al proprio interno descriveva lo stesso prodotto o processo di servizio.

Per dare qualche cifra è sufficiente considerare che, nei 7 comuni che hanno fornito i dati di partenza, accantonati gli indicatori su elettorale, leva e statistica, risultavano **censiti** complessivamente **254 “indicatori”** con punte di **82 indicatori** per un solo ente.

Per la gran parte di essi non erano note le modalità di rilevazione, se automatica o manuale, né le regole, esplicite ed implicite, secondo le quali venivano misurati o stimati, inclusi o esclusi dal computo, i vari volumi di prodotto.

In vari casi la logica sottostante alle misurazioni in essere nei comuni appariva quella “difensiva”, tesa a dare conto a un controllore esterno, dei volumi di ogni attività, anche se marginale, endoprocedimentale o di peso irrilevante, svolta dagli uffici demografici.

Una configurazione base di indicatori fondata sui macroprocessi

Dopo il processo di “passaggio nell’imbuto” la **configurazione di base**, condivisa in Qclub, si è ormai definita e articolata su:

- **11 macroprocessi**, [1 su AIRE (anagrafe italiani residenti estero), 4 su APR (anagrafe popolazione residente) e 6 su STA_CIV (stato civile)].
- **44 indicatori** ripartiti nei macroprocessi e armonizzati fra loro.

Questo risultato riassunto in un’apposita [scheda di sintesi di progetto](#) è di particolare valore perché è stato ottenuto con un percorso di condivisione e di affinamento delle scelte, sviluppatosi nel corso di cinque incontri “on site”, svoltisi tra il dicembre 2008 e il febbraio 2009, nel corso dei quali il coordinatore del gruppo insieme ai referenti locali del Club ha potuto incontrare i responsabili operativi dei servizi di anagrafe e stato civile dei comuni di Bolzano, Genova, Modena, Trento e Bergamo;

L’onerosità delle trasferte ha dato comunque i suoi frutti, perché il confronto diretto ha reso più facile e immediata la condivisione dei metodi e della periodicità di rilevazione, nonché degli strumenti di rilevazione degli indicatori, portando alla loro definitiva validazione in un apposito incontro del BQClub (Genova aprile 2009).

Un’altra spedizione è salpata a Genova ...

L’incontro di Genova, svolto in un evocativo contesto galleggiante (ma saldamente ormeggiato in porto), rappresenta a tutti gli effetti la partenza di una nuova spedizione. I preparativi sono terminati e ormai la rilevazione degli indicatori può levare gli ormeggi e salpare le ancore in direzione del mare aperto: la tempistica, proposta e approvata, prevede, già dal 2009, la rilevazione degli indicatori con cadenza trimestrale, su un campione convenzionalmente individuato nel terzo mese di ciascun trimestre (marzo, giugno, settembre e dicembre).

Tale tempistica sarà mantenuta anche per il 2010 da tutti i comuni partecipanti, mentre solo alcuni comuni, dal gennaio 2010, potranno rendere permanente ed ufficiale al proprio interno la rilevazione proposta da QClub con cadenza mensile, in quanto facilitati da sistemi Informativi “in house” che rendono possibile lo scaricamento per gran parte in automatico dei dati necessari.

... carica di strumenti di lavoro fatti in casa

Gli strumenti di lavoro, relativi alla configurazione base degli indicatori condivisi in QClub (indicatori sui macroprocessi), sono stati pensati in ambiente MS-Office, per agevolare una rilevazione diffusa e partecipata, particolarmente utile per gli enti di maggiore complessità organizzativa o con pluralità di sedi.

I controller di gestione e i singoli responsabili degli uffici o di sportello, anche se con limitate competenze sul pacchetto MS-office, potranno perciò avvalersi di appositi form, utili a rendere più semplici le rilevazioni e il calcolo degli indicatori di rispettiva competenza.

Il kit completo della configurazione base comprende:

- n. 11 form compilabili su file MS-WORD (un form per ciascun macroprocesso):
 - [allegato 5](#);
 - [allegato 6](#);
 - [allegato 7](#);
 - [allegato 8](#);
 - [allegato 9](#);
 - [allegato 10](#);
 - [allegato 11](#);
 - [allegato 12](#);
 - [allegato 13](#);
 - [allegato 14](#);
 - [allegato 15](#);

ogni form contiene gli spazi riservati ai dati dell'ente compilatore e tutti campi relativi al macroprocesso ed agli indicatori ad esso associati. Ogni campo indicatore è corredato da criteri di raggruppamento e note metodologiche su modi e tempi di rilevazione.

- n. 1 form su [file MS-WORD](#), da stampare su carta e distribuire a un campione di utenza (quella che si presenta agli sportelli in 10 giorni dell'anno prestabiliti: 2 gg a marzo, 3 gg. a giugno, 2 gg. a settembre, 3 gg dicembre) e finalizzato a rilevare i minuti, passati in attesa, prima di essere serviti allo sportello.
- n. 1 form su [file MS-EXCEL](#), con formule preimpostate per la rilevazione e il conteggio dei tempi medi di attesa allo sportello in APR e STA_CIV.
- n. 2 form su file MS-EXCEL, con formule preimpostate per la rilevazione e il conteggio dei [tempi medi di procedimento in APR](#) e [AIRE](#).
- n. 1 form su [file MS-EXCEL](#), con campi reimpostati, per il monitoraggio dell'effettiva rilevazione degli indicatori (configurazione base) da parte dei comuni aderenti.

L'approdo finale è ormai in vista ...

L'ultimo e recentissimo stato di avanzamento della sperimentazione (Bolzano - ottobre 2009) ha portato alla validazione della configurazione definitiva del **set di indicatori di efficienza ed economicità**, già presentati in bozza nel precedente incontro di Genova.

Anche in questo caso il modello adottato, sviluppato nella medesima logica del passaggio da indicatori "analitici" ad indicatori "sintetici", recupera e aggrega una parte degli indicatori già presenti nei macroprocessi della configurazione di base, comprimendoli, in quanto affini fra loro, in nuovi e più stringenti "imbuti".

In un primo "imbuto", a prescindere dai macroprocessi di appartenenza (APR e STA_CIV), verranno convogliati tutti i documenti e certificati rilasciati a sportello o per posta, generando un unico valore numerico, idoneo a sintetizzare l'attività di front-office di ogni comune.

In un altro “imbuto”, a prescindere dai macroprocessi di appartenenza (AIRE, APR e STA_CIV), verranno poi convogliate tutte le registrazioni e le pratiche concluse, generando un unico valore numerico, idoneo a sintetizzare l’attività di back-office di ogni comune.

... se impariamo a chiederci <<quanto costa il servizio>>

E’ a questo punto che gli indicatori di volume sono pronti per una feconda congiunzione con gli indicatori di contesto e con le “**dimensioni specifiche**” dell’ente.

Apparentemente si tratta solo di pochi “numeri”, rappresentativi degli aspetti demografici, organizzativi e finanziari tipici di ciascun comune; e tuttavia sono i numeri giusti, quelli idonei a ponderare gli indicatori dei vari macroprocessi e a renderli “parlanti” e confrontabili in termini di efficienza con le medesime rilevazioni effettuate da altri enti.

Termini come “ore/uomo /anno” “costo unitario ora/uomo” “ore apertura sportelli” “numero abitanti” possono anch’essi entrare a far parte di un vocabolario condiviso, indispensabile per consentire a ciascun ente non solo di rispondere alla domanda <<quali e quanti servizi produco?>> ma anche e finalmente a chiedersi <<quanto costano i servizi e i prodotti che fornisco ai miei cittadini?>>

Anche in questo caso si è reso necessario formalizzare alcuni strumenti di lavoro, fondati sulle definizioni con le quali tutti gli enti impareranno a calcolare gli indicatori di contesto e interpretarne il significato in termini di efficienza ed economicità.

Il kit degli indicatori di contesto si riduce ad un solo semplice strumento:

- n. 1 form compilabile su [file MS-WORD](#) che contiene gli spazi riservati ai dati dell’ente compilatore e tutti campi relativi agli indicatori di contesto demografici, organizzativi e finanziari. Ogni campo indicatore è corredato da note metodologiche su modi e tempi di rilevazione.

Il sistema è a regime e i dati affluiscono ...

L’invio dei dati dai comuni è iniziato nel mese di maggio e si è intensificato dopo i rientri dalle vacanze estive.

Purtroppo non passeranno alla storia le dure fatiche dei molti colleghi che si sono sobbarcati le rilevazioni, spesso sfogliando una a una le pratiche, per ricavarne le date di inizio e conclusione, eppure senza questa generosa dedizione non potremmo disporre oggi delle prime, preziosissime serie di dati sui tempi di procedimento.

Il lavoro prosegue ora a Bergamo dove i dati pervenuti vengono immessi in un ultimo strumento di estrema sintesi , un file MS-EXCEL, con formule preimpostate e contenente la prospettazione riassuntiva degli “indicatori semplici di contesto” (indicatori da “A” a “D”), degli “indicatori composti di sintesi” (indicatori da “E” a “H”), e degli ulteriori “indicatori composti di efficienza ed economicità” (indicatori da “I” a “R”).

Benchmarking QClub – novembre 2009

In questo strumento, accessibile in chiaro ai soli soci del club, sono contenute due serie trimestrali complete di dati (marzo e giugno 2009), che consentono già ora di visualizzare una prima serie simulata di valori medi annualizzati, utilizzabili per i primi confronti.

Ai fini della comunicazione esterna lo strumento di riepilogo è reso comunque accessibile in una [versione “pubblica”](#), contenente per ciascun indicatore solo il valore medio, riferito ai comuni che lo hanno rilevato.

Con il completamento dei dati mancanti di settembre e con l’ultima serie dei dati del dicembre 2009, il file di excel sarà completo e, già dal gennaio 2010, potrà produrre una prima serie annuale di dati, cioè una sorta di “anno zero” della sperimentazione.

... perciò il benchmarking può cominciare.

Con questi dati a disposizione il benchmarking ora può cominciare; una prima versione della “Simulazione marzo-giugno 2009” è stata restituita ai Comuni in QClub ed è in corso di esame in ciascun ente.

Bergamo sta già ricevendo in questi giorni i primi riscontri dai vari comuni nel club: non si tratta solo di richieste di chiarimento e di rettifiche dei dati, ma anche di proposte di ulteriore messa a punto del sistema.

Ognuno in casa propria si sta interrogando sui propri dati, alla luce dei dati degli altri; poi, come benchmarking comanda, verrà il momento dell’analisi delle “migliori pratiche”, ma questo è già argomento per un prossimo film.

2010: Pronti ad aprirsi al confronto con altri enti non in QClub

Quando un sistema di rilevazione è definito, quando un vocabolario è condiviso, quando i valori medi sono pubblicati e accessibili, sono presenti le condizioni necessarie e sufficienti perché anche altri enti provino ad effettuare la medesima rilevazione al proprio interno.

Nulla lo vieta e il Benchmarking QClub sarà lieto di sapere che altri enti sono pronti a misurarsi con il suo sistema.

Un unico limite per una sperimentazione efficace dello strumento sembra essere quello della dimensione demografica minima degli enti, ragionevolmente fissata ad 80.000/100.000 abitanti o comunque ad enti capoluogo di provincia.

Prospetto di riepilogo degli allegati

N. allegato	Descrizione e/o link
Allegato 1	Scheda di rilevazione – a cura Sistema Susio
Allegato 2	Foglio di calcolo - Scheda di censimento e confronto dei dati
Allegato 3	Presentazione metodologia Forum P.A. (Roma - maggio 2008).
Allegato 4	Scheda “sintesi di progetto su 11 macroprocessi e 44 indicatori”
Allegato 5	Form APR_01 Aggiornamento dell'Anagrafe della popolazione residente (APR)
Allegato 6	Form APR_02 Rilascio immediato docum. di identità e certificaz., autenticaz. di copie, foto e firme
Allegato 7	Form APR_03 Rilascio differito di certificati anagrafici e storici ai cittadini
Allegato 8	Form APR_04 Rilascio differito di certificazioni ed attestazioni a p. a. ed enti vari
Allegato 9	Form AIRE_01 Aggiornamento dell'anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE)
Allegato 10	Form ST_CIV_01 Aggiornamento del registro atti di nascita
Allegato 11	Form ST_CIV_02 Aggiornamento del registro atti di matrimonio
Allegato 12	Form ST_CIV_03 Aggiornamento del registro atti di morte
Allegato 13	Form ST_CIV_04 Aggiornamento del registro atti di cittadinanza
Allegato 14	Form ST_CIV_05 Ril. immediato di certificaz., di estratti, di atti e copie integr. di atti di stato civile a cittadini
Allegato 15	Form ST_CIV_06 Rilascio differito di certificazioni, di estratti, di atti e copie integrali di atti di stato civile a pubbliche amministrazioni, enti e cittadini
Allegato 16	Form di rilevazione dei minuti di attesa a sportello
Allegato 17	Foglio di calcolo dei tempi medi di attesa allo sportello
Allegato 18	Foglio di calcolo dei tempi medi di procedimento in APR
Allegato 19	Foglio di calcolo dei tempi medi di procedimento in AIRE
Allegato 20	Foglio di calcolo monitoraggio effettiva rilevazione indicatori da parte dei comuni aderenti
Allegato 21	Form ENTE_1 indicatori contesto organizzativo e dimensioni specifiche dell'ente.

Allegato 22	Foglio di calcolo “versione pubblica” indicatori di efficienza ed economicità calcolati su media trimestri 1° e 2° 2009
------------------------	---