



La misurazione dei servizi di anagrafe e stato civile¹

Giovanni Valietti (Comune di Bergamo)

Alberto Soncini (Comune di Modena)

1. Diario di una esperienza di successo

Tra i tavoli di confronto attivi nel Benchmarking QClub, quello sui **Servizi di Anagrafe e Stato civile** ha ormai superato il terzo anno di attività ed ha recentemente messo a regime un completo sistema di rilevazione dei servizi, articolato su un set completo e su un set ridotto di indicatori, definiti in relazione al diverso grado di coinvolgimento assicurato da ciascuno degli enti partecipanti.

La strumentazione di cui ora dispone QClub è frutto di una fase preparatoria svoltasi nel corso del 2008, validata nell'incontro di Genova del 2009, e concretamente testata sulle annualità 2009 e 2010.

2. Alla ricerca di un metodo condiviso

In estrema sintesi il tavolo di benchmarking ha sviluppato il confronto sui seguenti tre servizi, delegati dallo Stato ai comuni, e perciò erogati in ciascun ente in un contesto normativo univoco, in quanto vincolato da norme di legge statali:

- A.I.R.E. Anagrafe degli italiani residenti all'esterno (1 macro-processo)
- A.P.R. Anagrafe popolazione residente (4 macro-processi)
- ST CIV Stato Civile (6 macro-processi)

Sulla base di un processo di confronto e selezione di dati già a disposizione dei diversi enti (conto annuale, controllo di gestione, rendiconto del Peg e del Piano degli obiettivi ecc ..) uniti ad altri dati ottenibili con rilevazioni anche manuali, si è giunti alla definizione di una griglia comune di raccolta dati (44 indicatori elementari).

Ciò si è reso possibile attraverso una standardizzazione e semplificazione dei processi, ed il raggruppamento delle diverse attività in 11 "macro-processi".

In seguito sono state predisposte le schede di raccolta dei dati per ciascun macro-processo (11 fogli di MS-Word) contenenti in dettaglio le istruzioni (regole condivise) per un'univoca modalità di rilevazione.

I dati sono stati rilevati trimestralmente nei mesi di: marzo, giugno, settembre e dicembre di ciascun anno, mentre per la rilevazione dei tempi medi di attesa sono state scelte, negli stessi quattro mesi, dieci giornate a campione uguali per tutti i comuni.

¹ Sintesi tratta dalla pubblicazione "Copiare fa bene alla Performance – L'esperienza del Benchmarking Q-Club", Edizioni Strategiche, Milano, 2011

3. Interpretazione dei dati come misure della performance

Una volta raccolti e registrati tutti i dati in una cartella di MS-Excel, si è passati a costruire gli indicatori di sintesi raggruppando gli indicatori elementari annualizzati, in base alla diversa dimensione di *performance* da ciascuno rappresentata.

Lo sforzo principale è consistito nell'individuare una chiave di lettura delle principali dinamiche gestionali del sistema di erogazione del servizio.

Dal punto di vista metodologico la misurazione della *performance* prevede infatti una mappatura delle attività che generano valore per il cliente-utente o, in altre parole, delle "aree di risultato" che si intendono monitorare, ampliando l'analisi ad una prospettiva multidimensionale che includa indicatori fisico-tecnici e non unicamente economico-finanziari.

Le "aree di risultato", a loro volta, sono state tradotte in misure (*driver di performance*) in grado di rappresentare le dimensioni della *performance*.

La mappatura ha così consentito di individuare gli indicatori più rappresentativi sotto il profilo delle prestazioni attese e di attribuirli alle singole attività di ciascuna unità organizzativa.

Ai fini della piena comprensione delle dimensioni esaminate la misurazione della *performance* ha richiesto una classificazione degli indicatori in base ad una logica di:

- *output* o volumi
- tempo medio produzione/erogazione di un prodotto/servizio
- efficienza tecnica e/o economica (utilizzo/ impiego delle risorse umane e finanziarie necessarie a produrlo)
- efficacia gestionale (raggiungimento di obiettivi quali-quantitativi predefiniti, rispetto di tempi-obiettivo).

Per rendere possibili queste misurazioni si è introdotto un ultimo e decisivo set di indicatori, riassunto in un'ultima scheda di rilevazione (1 foglio di MS-Word), contenente in dettaglio le istruzioni (regole condivise) per un'univoca modalità di raccolta di 4 indicatori di contesto .

In questo caso i dati raccolti sono stati quei pochi necessari a ricostruire il contesto tipico dell'ente (dimensione demografica, modello organizzativo dei servizi delegati e dotazione organica ad essi assegnata), misurando in dettaglio il numero di sportelli aperti al pubblico, l'entità e il costo delle risorse umane dedicate e il numero degli abitanti residenti: dati tutti necessari per costruire i successivi indicatori.

I dati di *output* hanno costituito a loro volta la base principale per creare gli indicatori di *performance*, in quanto misura dell'esito/risultato dell'attività dell'unità organizzativa.

L'attività di servizio è stata pertanto analizzata e scomposta nelle sue principali dimensioni di *performance*:

- **l'efficienza:** intesa come rapporto tra costo del servizio e output e misura del costo degli input (es. di un fattore produttivo come il lavoro)
- **la produttività:** una misura del rapporto tra *output* e *input*; che può prevedere l'utilizzo di indicatori "fisici" al numeratore

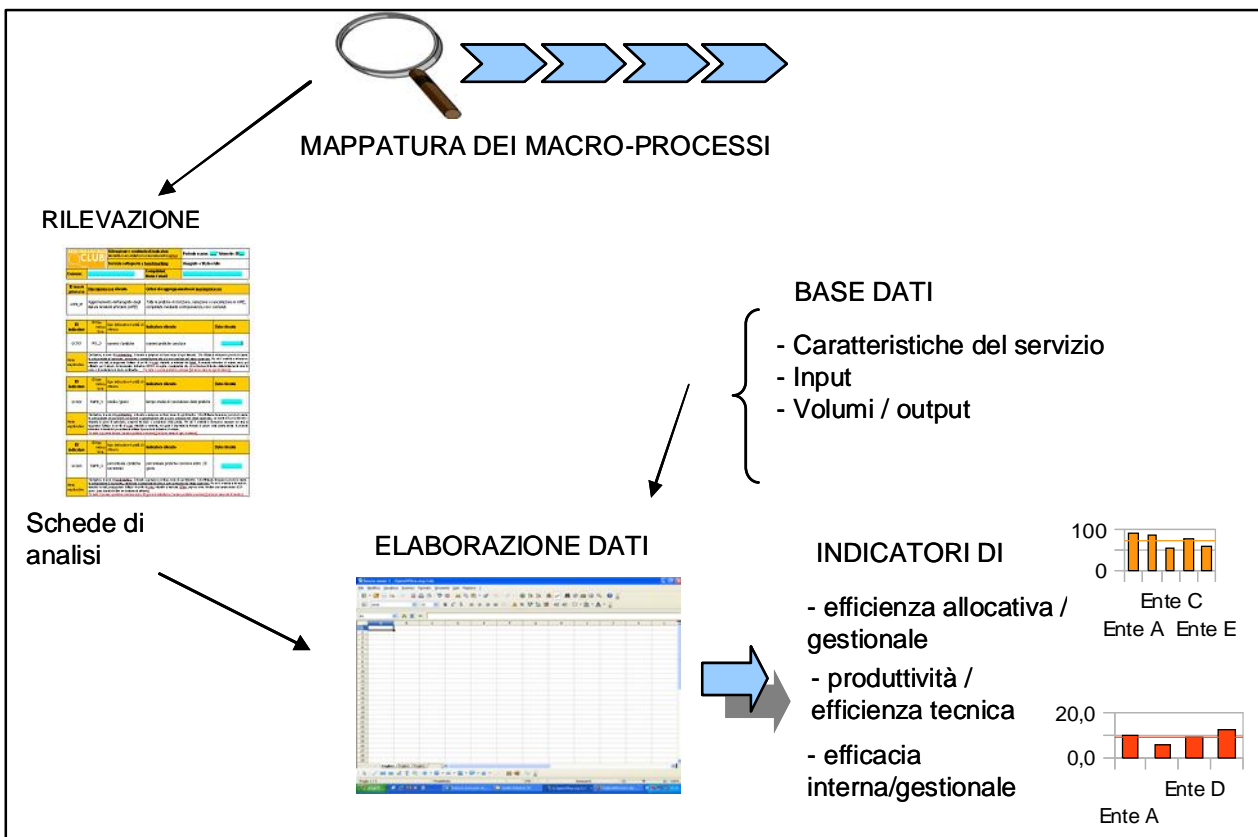
- o **l'efficacia**: una misura del grado di raggiungimento degli obiettivi dal punto di vista quantitativo (es. risultati conseguiti/risultati programmati); che può includere indicatori di qualità
- o mentre **la customer satisfaction** non è stata considerata in quanto oggetto di un diverso Tavolo tecnico in QClub.

Per ciascuna dimensione misurata si sono individuati gli indicatori di maggior interesse; un'operazione che ha richiesto la scomposizione delle dimensioni/fattori della *performance* nelle loro sotto-componenti più significative.

Per quanto riguarda la misurazione dell'efficienza gli indicatori si sono focalizzati sul costo unitario di produzione degli output e del fattore lavoro, mentre per quanto riguarda la produttività, si sono focalizzati sulle unità di *output* prodotte per unità di tempo e unità organizzative; infine per l'efficacia hanno ricevuto una particolare attenzione i tempi medi di attesa agli sportelli e i tempi medi di erogazione differita dei servizi (cioè quelli non immediatamente erogabili, quali ad esempio i certificati storici).

Sulla base dei dati raccolti e dei risultati di *performance* è stato dunque possibile intraprendere la via del raffronto tra gli enti, individuare i nessi di causalità tra le dimensioni e le variabili prese in esame.

Fig. 1 Schema di analisi dei dati



4. Dalla rilevazione dei dati agli indicatori di performance

Le prospettive da cui osservare la *performance* di una organizzazione possono essere ricondotte ai risultati ed ai volumi dell'attività (*output*), ai costi sostenuti per produrlo, alle qualità delle prestazioni e dei risultati (*outcome*). L'analisi delle *performance*, pertanto, è quell'attività finalizzata a raccogliere informazioni e dati per esprimere una valutazione sugli aspetti principali del servizio anche ai fini di un possibile miglioramento.

La misurazione della *performance* consente di adottare indicatori quantitativi e qualitativi dei processi e dei risultati per ottenere informazioni sugli aspetti critici delle attività e sugli effetti/impatti all'esterno, ciò sia per effettuare una valutazione sia per migliorare qualità dei servizi e processo decisionale.

L'organizzazione e l'analiticità delle informazioni possono variare in funzione dei diversi fabbisogni informativi e dei distinti attori organizzativi (amministratori, dirigenti/funzionari responsabili, operatori, utenti/cittadini). Sul piano metodologico è certamente importante progettare un sistema di misurazione e di confronto della *performance* attraverso tre passi:

1. definizione degli obiettivi dell'analisi (individuazione dei destinatari dei risultati);
2. definizione delle aree critiche/di risultato (individuazione delle opportune misure);
3. come valutare la performance (attraverso quali confronti).

A ciò si deve aggiungere la necessità di definire la fase del processo decisionale in cui inserire utilmente le risultanze della misurazione della *performance*, in modo da rendere trasparente e non casuale o sporadico l'utilizzo dei dati forniti dal sistema di misurazione.

Come spesso avviene, il processo di confronto e *benchmarking* è stato preceduto da una fase di analisi e mappatura dei processi, le due metodologie integrate consentono una "lettura" dell'organizzazione per risultati ed output e obbligano l'analista a focalizzare l'attenzione sugli aspetti rilevanti del processo .

Per massimizzare il contenuto informativo è necessario mettere a confronto i dati quantitativi e qualitativi delle rilevazioni. Si tratta del raffronto con alcuni termini di paragone (*benchmark*) opportunamente selezionati al fine di accrescere il potenziale informativo dei dati stessi. Le modalità attraverso cui ricavare utilmente un surplus di informazioni sono date da i diversi ambiti in cui operare il confronto. Ciò può avvenire rispetto a :

- standard minimi, al fine di verificare la presenza di anomalie nei processi;
- *best performer* (e *best practices*), al fine di valutare posizionamento dell'organizzazione;
- serie storica, attraverso il confronto temporale dei dati consente di monitorare il trend;
- risultati raggiunti, al fine di verificare la corrispondenza tra ciò che è stato programmato e ciò che è stato realizzato.²

2 Martini A. e M. Sisti , "Indicatori o analisi di performance? Implicazioni dell'esperienza statunitense di

I dati necessari riguardano le caratteristiche necessarie a ricostruire il contesto organizzativo e del servizio (numero sportelli, risorse umane dedicate, numero abitanti residenti, ecc...) e diventano fondamentali per costruire i successivi indicatori.

I dati di *output* costituiscono a loro volta la base principale per creare gli indicatori di *performance*, in quanto rappresentano l'esito/risultato dell'attività dell'unità organizzativa. L'attività può pertanto essere analizzata e scomposta - come sopra ricordato - nelle sue principali dimensioni di *performance*: **l'efficienza, la produttività e l'efficacia** (con modalità analoghe a quelle del metodo dei KPI - *Key Performance Indicators* con il quale viene selezionato un paniere di indicatori e metriche delle prestazioni dei diversi *business process*).

Per ciascuna dimensione si identificano gli indicatori più rappresentativi. È un'operazione che richiede la scomposizione delle dimensioni/fattori della *performance* nelle sue sotto-componenti più significative.

Per quanto riguarda l'efficienza gli indicatori si focalizzano sul costo unitario di produzione degli output e del fattore lavoro, per quanto riguarda la produttività sulle unità di *output* prodotte per unità di tempo e unità organizzative, infine per l'efficacia tempi medi di attesa agli sportelli e dei tempi medi di erogazione.

Sulla base dei dati raccolti e dei risultati di *performance* è dunque possibile intraprendere la via del raffronto tra gli enti, individuare i nessi di causalità tra le dimensioni e le variabili prese in esame.

Per facilitarne la lettura e il confronto si è scelto di rappresentare gli indicatori attraverso rappresentazioni grafiche di immediata comprensione che ne evidenziassero l'andamento temporale.

Di seguito si propone un esempio di scheda di indicatore.

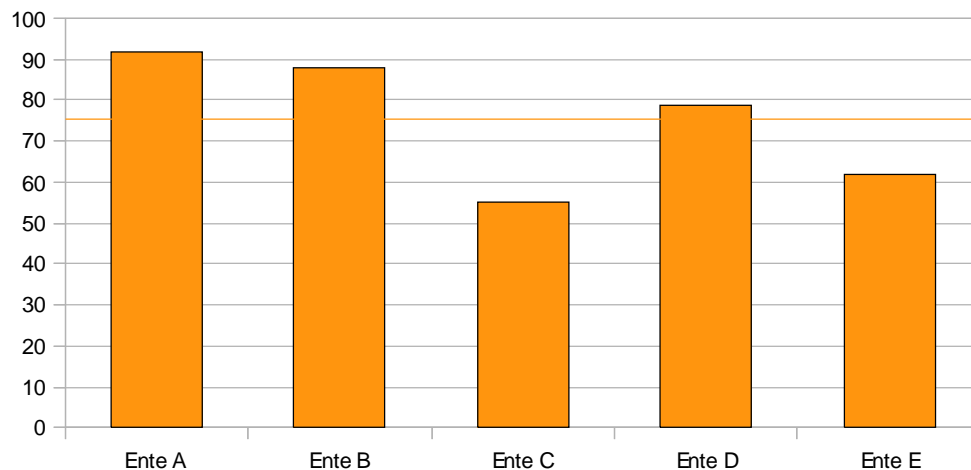
Fig.2 Esempio di scheda di descrizione di un indicatore di Benchmark

Codice indicatore	W
mod. di calcolo	Media dei valori percentuali riferiti al grado di rispetto dei tempi/obiettivo su vari procedimenti di registrazione anagrafica
Titolo indicatore	PERCENTUALE MEDIA DEI PROCEDIMENTI CONCLUSI NEI TEMPI OBIETTIVO

Descrizione	media dei valori percentuali riferiti al grado di rispetto dei tempi/obiettivo su vari procedimenti di registrazione anagrafica
Razionale	rappresenta un indicatore del grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati in termini di tempi-obiettivo
Tipologia	indicatore di efficacia
Modalità di calcolo	percentuale media di rispetto tempi obiettivo
Unità di misura	percentuale
Frequenza	annua

Percentuale media dei procedimenti conclusi nei tempi obiettivo	Ente A	Ente B	Ente C	Ente D	Ente E	media
	92,00%	88,00%	55,00%	79,00%	62,00%	75,20%

Figura 3 – Confronto tra le medie dei procedimenti conclusi nei tempi obiettivi



5. Un'ipotesi di cruscotto direzionale

Come già accennato la mole di dati raccolti talvolta non consente una facile lettura o interpretazione degli stessi. È pertanto necessario procedere ad una selezione e rielaborazione che agevoli la decodifica e la disaggregazione delle informazioni e, se possibile, concretizzare tali sforzi in uno strumento di reporting snello e sintetico. non solo, le esigenze informative variano in funzione del livello di dettaglio o aggregazione e del tipo di informazione che è necessario estrarre, e, non ultimo, della collocazione dell'attore organizzativo interessato dalla rilevazione o analisi (amministratore, dirigente, funzionario, operatore, valutatore, cittadino ecc..).

La selezione qui proposta si riferisce ad una rielaborazione interna adottabile da ogni singolo ente, in quanto funzionale alla gestione del servizio. Pertanto gli andamenti proposti fanno riferimento (tranne che per l'ultimo esempio) ad una analisi esclusivamente temporale degli indicatori.

A tal fine si propongono di seguito una serie di esempi riferiti a diverse modalità di organizzazione e rappresentazione dei dati e delle informazioni raccolte in funzione di specifiche esigenze informative: dall'andamento annuale di un indicatore, al raffronto in termini di volumi dello stesso anno su anno, alla variazione percentuale anno su anno (con emoticons in grado di segnalare iconograficamente miglioramento e peggioramento del trend).

Il primo esempio proposto è dato da una rappresentazione che consente di effettuare un raffronto diacronico, sia in termini di andamento trimestrale e annuale che di confronto anno su anno di un singolo indicatore.

Fig 4 Trend annuale relativo al numero di pratiche APR concluse - anno 2009

ID macro processo	ID indicatore	Descrizione indicatore	1° trim.	2° trim.	3° trim.	3° trim.	totale anno	valore medio
APR_01	QC002	N. pratiche concluse	1450	1239	2195	2195	7079	1770

APR - numero pratiche concluse - anno 2009

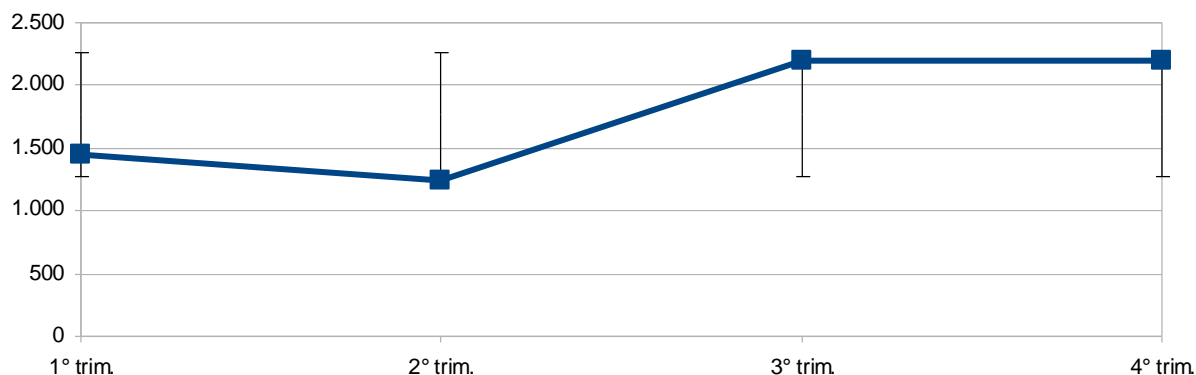
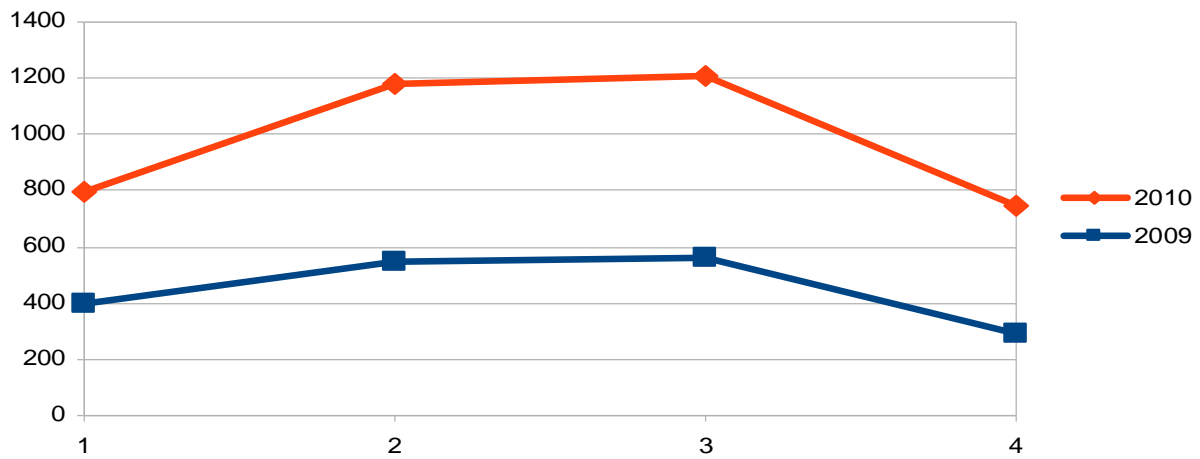


Fig. 5 *Raffronto trend annuale e andamento trimestrale indicatori 2009-2010*

ID macro processo	ID indicatore	Descrizione indicatore	anno	1° trim.	2° trim.	3° trim.	3° trim.	media
ST_CIV_01	QC026	Aggiornamento del registro di nascita: num. atti formati	2009	396	545	561	289	448
			2010	400	634	644	457	534

figura 3



Un secondo esempio è dato dal raffronto tra l'andamento medio di due anni. la variazione percentuale è poi tradotta in emoticons, al fine di fornire una immediata comprensione del miglioramento o peggioramento della performance.

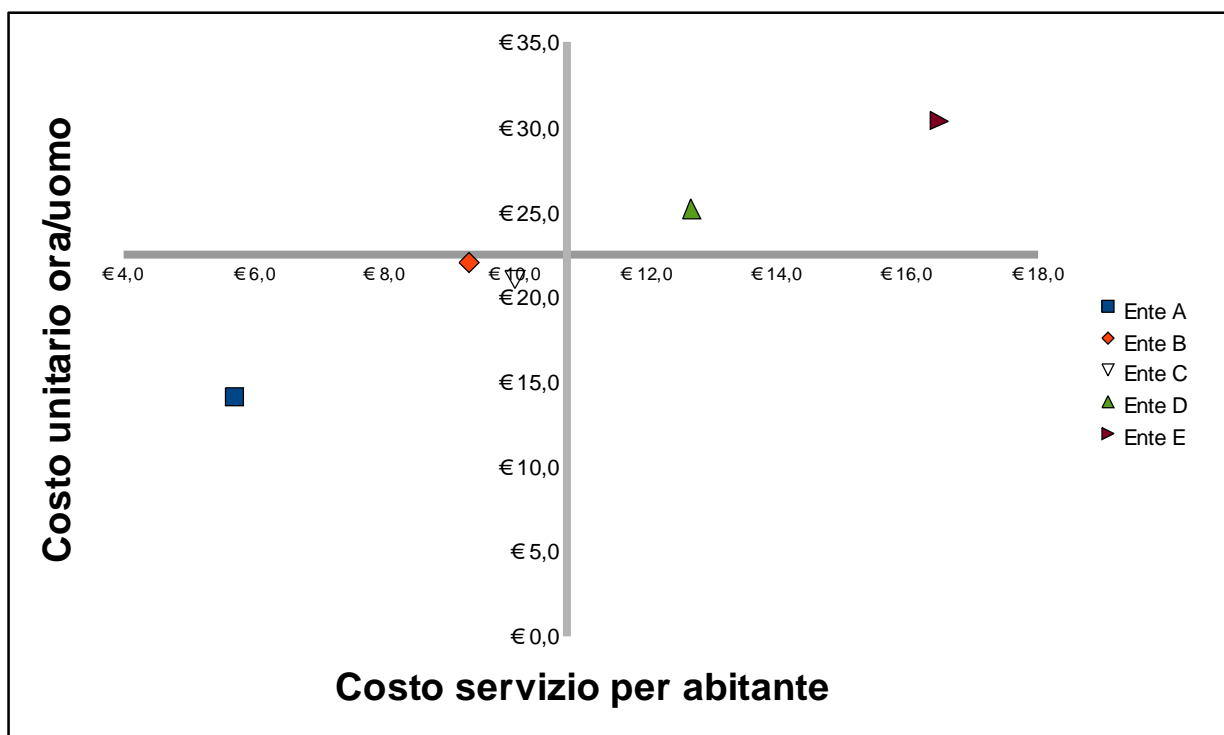
Fig. 6 *Variazione percentuale media indicatori 2009-2010*

ID macro processo	ID indicatore	Descrizione indicatore	2009 media	2010 media	Var % 2009/2010	Andamento
AIRE_01	QC022	Tempo medio di conclusione delle pratiche	13	19	46,00%	👎 😞
AIRE_01	QC023	Percentuale pratiche concluse entro 20 giorni	77,00%	51,00%	-34,00%	👍 😊

Infine, una modalità ulteriore di analisi è quella di incrociare due indicatori per ricavare una matrice di "posizionamento" degli enti costruita su assi cartesiani corrispondenti ai valori medi. tale rappresentazione genera quattro quadranti corrispondenti a diversi posizionamenti relativi e introduce una prima possibile lettura di correlazione tra le variabili oggetto di analisi.

Fig. 7 Matrice di posizionamento degli enti rispetto agli indicatori considerati

Ente	Costo del servizio per abitante residente (€uro)	Costo unitario ora/uomo (€uro)
A	5,7	14,1
B	9,3	22
C	10	21
D	12,7	25,2
E	16,5	30,4
valore medio	10,8	22,5





6. Conclusioni

L'esperienza svolta attorno al tavolo sui servizi di anagrafe e di stato civile, oltre alla costruzione di un metodo di *benchmarking* riproponibile per la misurazione di performance di altri servizi erogati ai cittadini ed alle imprese, ha consentito agli enti partecipanti di prendere coscienza degli ostacoli che a volte si possono incontrare presso gli uffici direttamente coinvolti nelle misurazioni.

Infatti, nonostante la ricercata condivisione dei responsabili sulle finalità generali del *benchmarking*, la rilevazione ha dovuto in più casi fare i conti con atteggiamenti di autoreferenzialità e di insufficiente motivazione a raccogliere dati e dimensioni, a torto ritenuti non significativi, ovvero di poco o nullo interesse per l'ufficio coinvolto.

Atteggiamenti di questo tipo sono piuttosto frequenti nelle realtà in cui la rilevazione degli indicatori è vissuta come adempimento formale e la centralità del cittadino utente non è patrimonio comune a tutto il personale.

Per questo è opportuno che l'ente aderente ad un percorso di *benchmarking* sia pienamente consapevole di dover manifestare un forte ed esplicito sostegno al tavolo di *benchmarking* ed ai colleghi direttamente incaricati della rilevazione, siano essi interni agli uffici coinvolti o appartenenti ai servizi di pianificazione e controllo o qualità di ente; in ogni caso deve essere chiarito che le misurazioni di performance, dopo il D. L.gs n. 150/2009, fanno ormai parte dei doveri di ufficio e rappresentano adempimento dei obblighi trasparenza di ogni pubblica amministrazione.

Nella prospettiva di piena attuazione del ciclo della performance negli enti è pertanto importante affiancare ad azioni di vertice, comunque necessarie nel breve periodo, azioni di motivazione e coinvolgimento di tutto il personale, sostenute con le leve della formazione e del sistema premiante.