

Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi

2008/4

**La valutazione dell'efficienza
nei servizi pubblici.**

Un approccio macro-economico

Stefano Pisani

Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi

2008/4

**La valutazione dell'efficienza
nei servizi pubblici.**

Un approccio macro-economico

Stefano Pisani

I documenti di lavoro non riflettono necessariamente l'opinione ufficiale dell'Agenzia delle Entrate ed impegnano unicamente gli autori.

Possono essere liberamente utilizzati e riprodotti per finalità di uso personale, studio, ricerca o comunque non commerciali a condizione che sia citata la fonte secondo la seguente dicitura, impressa in caratteri ben visibili:

<http://www.agenziaentrate.it/ufficiostudi>.

Informazioni e chiarimenti: ae.ufficiostudi@agenziaentrate.it

Indice

Sintesi direzionale	4
1. Introduzione	6
2. Il quadro di riferimento teorico	7
3. Possibili ambiti di applicazione.....	9
4. Il risultato del processo produttivo.....	10
4.1. <i>La produzione</i>	10
4.2. <i>Il valore aggiunto</i>	13
5. I fattori della produzione	14
6. Le risposte fornite dagli indicatori	15
7. Conclusioni.....	16
Riferimenti bibliografici.....	19

Sintesi direzionale

L’Agenzia delle Entrate ha elaborato alcuni indicatori di produttività finalizzati a monitorare l’efficienza nel processo di produzione dei servizi che eroga. Nel presente lavoro si illustrano i fondamenti teorici di tali indici, che rivestono un carattere di generalità tale da consentirne l’adozione, *mutatis mutandis*, anche per altri servizi pubblici.

Partendo dal caso dell’Agenzia delle Entrate si vuole, pertanto, dare un contributo al dibattito sul ruolo della pubblica amministrazione, nei confronti della quale gravano pesanti critiche relative alla scarsa efficienza e, conseguentemente, al costo eccessivo. Per circoscrivere il campo di analisi, e fornire un contributo che abbia anche valenza operativa, nelle pagine che seguono si limita la trattazione ai problemi di predisposizione di una informazione di base che consenta di esprimere valutazioni generali fondate sull’osservazione empirica.

Occorre valorizzare i segnali positivi provenienti da alcuni settori della pubblica amministrazione che, tramite l’adozione di specifici strumenti basati sui dati di bilancio e gli indicatori fisici di produzione, sono riusciti ad introdurre procedure che premiano l’efficienza. A tal fine è necessario creare un quadro di riferimento generale all’interno del quale collocare l’ideazione di indicatori che consentano di rappresentare in modo efficace l’andamento della produttività; creando delle sinergie positive tra il mondo della produzione (pubblica) e quello della ricerca, dove tali tecniche sono studiate da anni.

Gli studi dell’Agenzia delle Entrate si collocano in questo contesto, trasponendo un concetto di produttività di tipo privatistico in ambito pubblico. Il tema dell’efficienza è particolarmente sentito dall’Amministrazione fiscale, anche perché si è acquisita ormai la consapevolezza che “laddove la qualità della pubblica amministrazione è più elevata la propensione ad evadere risulta più bassa.”¹

Migliorare vuol dire puntare all’obiettivo di uno Stato che faccia meglio con minori risorse economiche, salvaguardando la specificità dell’offerta pubblica, che dipende dalla capacità di fornire qualcosa di qualitativamente e/o quantitativamente migliore del settore privato.

L’adozione del modello di Agenzia rappresenta un tentativo di introdurre strumenti di mercato nel funzionamento dello Stato, al fine di indurre una gestione maggiormente efficiente del servizio. Affinché ciò si realizzi occorre disporre di una informazione adeguata che consenta di determinare una funzione di produzione del servizio pubblico.

Per calcolare tale funzione di produzione è necessario separare nettamente la dotazione monetaria dal risultato del processo produttivo, ovvero l’input necessario per produrre dall’output prodotto. Ciò vuol dire spezzare l’identità, non sempre verificata, più spesa pubblica uguale maggiore/migliore servizio offerto. La metodologia proposta realizza tale scissione utilizzando il concetto di produzione a prezzi costanti.

La produzione a prezzi costanti deve includere solo le attività che l’Ente Pubblico offre all’esterno, tecnicamente indicate con il termine “*core business*”, escludendo quelle che hanno unicamente finalità interne. Queste ultime, infatti, possono essere aumentate indipendentemente dal risultato conseguito e, quindi, accrescere artificialmente la crescita della produzione a prezzi costanti.

L’indicatore è finalizzato a monitorare l’efficienza del servizio offerto e non l’efficacia e, quindi, serve essenzialmente per valutare l’economicità della gestione. Pertanto, in futuro,

¹ Banca d’Italia (2007).

sarà necessario integrare la produzione a prezzi costanti con un indicatore analogo che sappia cogliere anche l'efficacia dell'azione dell'Agenzia.

La misura proposta incorpora sia gli elementi quantitativi sia quelli qualitativi connessi con il servizio offerto, traducendo entrambi in una variazione della produzione. In particolare, l'aspetto della qualità è colto tramite l'utilizzo dei tempi unitari medi di produzione (TUM). Ciò solleva il problema della corretta quantificazione dei TUM, che devono rispecchiare una tempistica efficiente. Tale problema è, però, superato dall'analisi in serie storica, imponendo il vincolo che, a parità di servizio erogato, il TUM dell'anno successivo non possa essere superiore a quello dell'anno precedente. Lo strumento, quindi, aiuta ad innescare un circolo virtuoso che tenderà a far convergere i TUM verso una soglia di efficienza.

L'analisi dei tempi unitari medi consente di svolgere ulteriori approfondimenti sull'entità degli adempimenti burocratici posti in essere dalle amministrazioni per produrre i propri servizi. Una riduzione di questi ultimi deve necessariamente tradursi in una diminuzione dei TUM, offrendo, così, un riscontro quantitativo immediato del risparmio di costi indotto dall'introduzione di processi di semplificazione.

L'input di lavoro utilizzato è rappresentato tramite le ore lavorate ponderate, che colgono l'aspetto qualitativo del lavoro erogato attraverso la "ponderazione" delle ore effettivamente lavorate per le retribuzioni dei diversi livelli occupazionali dei dipendenti. Implicitamente, si impone un vincolo di coerenza, associando ad una maggiore retribuzione una più alta produttività. Tale vincolo è introdotto per stimolare il corretto utilizzo del personale con qualifiche più elevate, ovvero scongiurare la possibilità di aumentare le posizioni di vertice di ciascuna qualifica funzionale.

Per monitorare l'efficienza si è proposto l'indicatore relativo alla produttività apparente del lavoro, che misura sia la variazione dell'intensità del fattore lavoro erogata, sia le innovazioni indotte dal differente *mix* di fattori produttivi impiegati. Quest'ultima notazione consente di svolgere alcune importanti considerazioni sul ruolo svolto dalla dotazione di capitale, definito sia nelle sue componenti materiali, macchine e attrezzature, che nei suoi aspetti immateriali, nuove conoscenze e tecnologie. Ad esempio, un elemento cardine per valutare il processo di informatizzazione che, negli ultimi anni, ha interessato la pubblica amministrazione, è dato dai recuperi di efficienza che ha indotto, cioè di quanto ha incrementato la produttività del servizio offerto.

La crescita della produttività è importante poiché assicura uno sviluppo duraturo del servizio offerto. Nell'ambito più specifico della pubblica amministrazione, il primo risultato atteso da un incremento di produttività è quello di creare delle "esternalità" positive, in termini di maggiore apprezzamento della pubblica opinione rispetto ai servizi offerti. Stimolando, per questa via, la coesione sociale, che rappresenta un fattore innegabile di sviluppo e contribuisce a favorire la *compliance* fiscale.

L'incremento della produttività è, inoltre, il pilastro sul quale si fonda l'obiettivo di produrre meglio con meno. Aumentando la produttività, infatti, si liberano risorse monetarie pubbliche, che possono essere utilizzate in modo alternativo: per potenziare i settori più carenti, per ricompensare i lavoratori del maggiore sforzo erogato ovvero contribuendo al contenimento del deficit pubblico. Occorre ricordare che si stanno replicando in ambito pubblico delle considerazioni tipiche del settore privato. La sostanziale differenza risiede nel fatto che gli eventuali risparmi di costi che si realizzano contribuiscono a finanziare il settore pubblico e, quindi, mettono nuove risorse a disposizione dell'intera collettività.

1. Introduzione

Nel presente lavoro si discutono alcuni indicatori di produttività elaborati dall’Agenzia delle Entrate, finalizzati a monitorare il servizio offerto, contestualizzandoli all’interno del dibattito, più ampio, relativo al miglioramento dell’efficienza della pubblica amministrazione².

Il problema dell’efficienza della pubblica amministrazione trova sempre più ampio risalto sia nella letteratura specializzata che sui mass media³, incontrando consensi intorno all’affermazione che il settore pubblico italiano sia caratterizzato da scarsa produttività e, pertanto, da un costo eccessivo. La situazione è aggravata dalla complessità degli impianti normativi e procedurali, tale da far collocare l’Italia al settantesimo posto nella graduatoria della Banca Mondiale, relativa alle procedure burocratiche, e al penultimo nell’area dei Paesi maggiormente sviluppati.⁴

L’opinione diffusa tende a qualificare le carenze delle amministrazioni pubbliche in modo molto generico, accomunando: incapacità gestionale, mancanza di professionalità, sovradimensionamento, corruzione, bassa produttività, scarsa motivazione del personale, resistenza al cambiamento, ecc. Pur essendo tutte questioni rilevanti, per cercare di fornire un contributo che abbia anche valenza operativa, nelle pagine che seguono si limita la trattazione ai problemi di efficienza, anche perchè quest’ultima rappresenta l’effetto di molte delle disfunzioni elencate in precedenza.

All’incremento di efficienza è naturalmente connesso l’individuazione di procedure che premiano effettivamente l’impegno dei dipendenti, ovvero che disincentivino i comportamenti scarsamente produttivi. Uno dei principali strumenti per realizzare ciò è fornito dalla contrattazione integrativa, quando si stanziavano somme per la produttività. Condizione necessaria, ma non sufficiente, per individuare degli incentivi efficaci risiede nella predisposizione di adeguati strumenti di misurazione che sappiano leggere realmente i risultati da premiare. Un esempio in tal senso proviene dalla Direzione provinciale dell’Agenzia delle Entrate del Trentino che ha stipulato un innovativo accordo con i sindacati (4 dicembre 2007) nel quale, utilizzando opportuni indicatori, si quantifica la prestazione lavorativa dei singoli e si eroga il compenso in funzione dei risultati raggiunti.⁵

Per valorizzare ulteriormente l’esperienza del Trentino ed altri segnali positivi che provengono dal settore pubblico⁶, è utile creare un quadro di riferimento generale all’interno del quale collocare l’ideazione di indicatori che consentano di rappresentare in modo efficace l’andamento della produttività; superando il meritevole approccio fondato unicamente sul “buon senso” di amministratori illuminati, creando delle sinergie positive tratte dall’utilizzazione di tecniche esistenti, spesso relegate al solo ambito accademico.

In questo contesto, si collocano gli studi condotti dall’Agenzia delle Entrate, finalizzati a mutuare un concetto di produttività di tipo privatistico in ambito pubblico, “... nell’ottica di

² Si veda Cutaia, Pisani (2003, 2004); Alborino e altri (2008).

³ Per una disamina critica del fenomeno si rimanda a Ichino (2006).

⁴ Per un approfondimento si rimanda a Mentasti (2007).

⁵ Agenzia delle Entrate (2007b). Una descrizione sintetica dell’accordo è disponibile sul sito la voce.info.

⁶ Si veda l’esempio della procura della repubblica di Bolzano - Guarda (2006).

una vera unificazione delle regole del lavoro pubblico e privato, raccogliendo il lascito di quella che fu l'ultima opera cui dedicò il suo ingegno Massimo D'Antona.”⁷

Il dibattito sull'efficienza è particolarmente sentito dall'Amministrazione fiscale per un duplice ordine di motivi. Il primo risiede nel fatto che nella percezione collettiva la prestazione tributaria è giustamente collegata alla controprestazione offerta dallo Stato e dagli enti locali in termini di erogazione di servizi. Il secondo si sostanzia nel fatto che solo una pubblica amministrazione efficiente nel suo complesso può assicurare risultati incisivi e duraturi nella lotta all'evasione fiscale. Entrambi questi aspetti sono stati sintetizzati molto efficacemente in una recente indagine condotta dalla Banca d'Italia in cui si afferma che “Laddove la qualità della pubblica amministrazione è più elevata la propensione ad evadere risulta più bassa.”⁸

Anche per questi motivi l'Agenzia delle Entrate ha posto al centro del suo programma di sviluppo il tema dell'efficienza, dichiarando che:

“L'evoluzione dello scenario sociale ed economico, la crescente domanda di servizi qualificati da parte dell'utenza, il propagarsi di fenomeni fortemente elusivi ed evasivi, spesso in maniera fraudolenta dell'adempimento tributario, richiedono all'Agenzia un impegno sempre più intenso nell'esercizio della propria missione ... [si avverte la] necessità di misure di carattere gestionale e amministrativo. Sul primo versante sono ... necessari strumenti che consentano all'Agenzia di valorizzare meglio le proprie risorse umane e occorre, allo stesso tempo, rivedere norme il cui abuso genera privilegi che squalificano ingiustamente ... l'intera pubblica amministrazione e quanti vi lavorano con onestà passione e competenza.”⁹

Il lavoro è così strutturato: nella sezione successiva si forniscono alcuni cenni di teoria economica connessi ai problemi di misurazione dell'efficienza dei servizi pubblici; nel paragrafo 3 si descrivono i possibili ambiti di impiego di tali indicatori nella pubblica amministrazione; a seguire si delineano i passi metodologici salienti per quantificare l'output e l'input dei processi produttivi in modo tale che sia possibile ricavare misure di produttività assimilabili a quelle utilizzate in ambito privato; la penultima parte mette in luce i principali pregi ed i limiti degli indicatori proposti ed infine sono tratte alcune conclusioni.

2. Il quadro di riferimento teorico

Il funzionamento della Pubblica Amministrazione necessita di un monitoraggio permanente, poiché, non vendendo i suoi servizi sul mercato, non è soggetta a strumenti di aggiustamento automatico, quali i prezzi, che segnalano le preferenze dei cittadini consumatori e, pertanto, rilevano le inefficienze allocative.¹⁰ Secondo la teoria economica, infatti, laddove manchi un sistema di prezzi di riferimento, tale da rivelare le preferenze degli utenti di prestazioni pubbliche, nonché il loro rendimento, possono insorgere problemi di offerta inefficiente.

⁷ Agenzia delle Entrate (2007a, p. 34).

⁸ Banca d'Italia (2007).

⁹ Agenzia delle Entrate (2007a, pp. 1-2).

¹⁰ Marra (2006, p. 55)

Tale affermazione solleva un problema cruciale, la carenza di informazioni automatiche che stimolino l'efficienza in ambito pubblico, ma non fornisce ancora una soluzione. L'economia del benessere ha, infatti, messo in luce che la risposta alla inefficienza non può essere una trasposizione acritica dei comportamenti di mercato nei settori di rilevante interesse pubblico poiché l'adozione di tali strumenti può condurre ad un problema di sottoproduzione (inefficienza allocativa) di beni pubblici che a sua volta provoca problemi di equità, di inefficacia ed universalità del servizio pubblico. Lo stesso approccio neoclassico, infatti, ha messo a fuoco l'eventualità di queste problematiche, indicandole come "fallimenti del mercato"¹¹ e, pertanto, giustificando il ricorso ad interventi correttivi da parte dello Stato, che aprono la strada a forme miste che coniughino le caratteristiche tipiche dello Stato con meccanismi di tipo competitivo finalizzate a stimolare l'efficienza.¹²

La sfida da cogliere, pertanto, è quella di coniugare l'approccio di mercato con il modello interventista, per creare uno Stato che faccia meglio con meno risorse, rendendo imprenditoriale la gestione della cosa pubblica. In un contesto di maggiore efficienza occorre, pertanto, salvaguardare la specificità dell'offerta di un servizio pubblico, che non dipende tanto dalle intrinseche qualità del servizio stesso (quali la non rivalità o la non escludibilità), quanto dalla capacità di fornire qualcosa di qualitativamente, e/o quantitativamente, diverso da quello privato. In altri termini dovrebbe essere la domanda di differenza espressa dalla collettività che giustifica la fornitura del servizio da parte del settore pubblico.¹³

Non si può, quindi, ridurre il dibattito sul ruolo e le funzioni dello Stato alla natura dell'offerta dei servizi pubblici, o alla questione se il mercato sia preferibile alla burocrazia per attuare politiche pubbliche. Studiare la pubblica amministrazione significa comprendere le relazioni tra Stato e cittadini cercando di coniugare efficienza ed equità, di perseguire la pace sociale e gli altri compiti tipici delle istituzioni pubbliche.¹⁴

Il modello agenzia nasce dal tentativo di coniugare gli elementi del settore pubblico e del mercato, proponendo una soluzione che scinda il momento della programmazione dal momento del finanziamento e dell'erogazione materiale del servizio, avvalendosi di una regolamentazione di tipo contrattuale (la convenzione). Alcuni studi empirici mettono bene in luce che queste tipologie di contratti possono fallire a causa della carenza di informazioni e dalla presenza di alti costi di transazione nella specificazione e nel monitoraggio dei contratti. Le difficoltà di definire e verificare puntualmente il rendimento dei contratti possono, infatti, dar luogo ad un'erogazione non adeguata a soddisfare i bisogni collettivi.¹⁵

Il rapporto di agenzia può generare almeno due tipi di problemi¹⁶ di carattere organizzativo: il rischio morale, che contraddistingue la condizione in cui il principale teme che l'agente abbia un comportamento opportunistico e non soddisfi le obbligazioni di lavoro; la selezione avversa, che delinea il rischio del principale di non aver scelto l'agente più competente¹⁷. Tale approccio mette in evidenza come l'inefficienza organizzativa si rinviene in primo luogo nella mancanza di un'informazione che consenta di valutare i risultati e di verificare le responsabilità dei contraenti: il contratto di agenzia. Ciò si sostanzia nella difficoltà di determinare una funzione di produzione del servizio pubblico, individuandone esattamente i

¹¹ Lindblom, (2001).

¹² Marra (2006, p. 38)

¹³ Brosio (1994, pp. 57-61).

¹⁴ Marra (2006, p. 17; 24; 29; 30)

¹⁵ Amendola (2006, p. 12).

¹⁶ Knott e Miller (1987), Williamson (1981), Clark e Hallemborg (2000), Milgrom e Roberts (1992).

¹⁷ Knott e Miller (1987).

fattori della produzione, che consenta di definire il risultato da misurare, per valutare l'operato delle agenzie pubbliche.¹⁸

In una realtà di grandi dimensioni, articolata sul territorio, qual è l'Agenzia delle Entrate, il rapporto principale-agente non si risolve unicamente nel momento della stesura della convenzione con l'Autorità politica, ma deve necessariamente trovare un momento di coerenza anche in fase di articolazione degli obiettivi al suo interno. Per questa ragione l'Agenzia, nella stesura delle sue linee programmatiche future, afferma:

“La revisione dei processi di pianificazione, budget e controllo sarà resa sempre più effettiva, anche all'interno degli uffici locali, grazie ad una azione di stimolo e supporto a favore del management coinvolto, nonché mediante la diffusione di idonea reportistica.”¹⁹

Gli indicatori che si discutono nelle pagine seguenti contribuiscono a fornire un elemento di chiarezza per scongiurare l'eventualità del rischio morale e della selezione avversa nei vari livelli sui quali si articola la relazione principale agente.

3. Possibili ambiti di applicazione

Le metodologie proposte in Alborino e altri (2008) sono applicate all'Agenzia delle Entrate, ma rivestono un carattere di generalità che ne può consentire l'adozione, *mutatis mutandis*, anche per altri servizi pubblici. Il metodo, infatti, si fonda sulla ricerca di opportuni indicatori che rappresentino l'output prodotto e, pertanto, si applica in modo compiuto quando l'ente pubblico eroga servizi “individuali”, mentre presenta dei limiti nel caso si tratti di servizi a carattere prettamente “collettivo”.

I beni e servizi collettivi sono caratterizzati dal fatto che il consumo degli stessi da parte di un soggetto è non rivale con il consumo degli stessi da parte di uno o più altri individui, cioè l'aggiunta di uno o più consumatori non comporta un aumento di costo nella produzione e/o distribuzione del servizio stesso. A questa caratteristica si aggiunge quella della non escludibilità, che si sostanzia nella difficoltà, o impossibilità, per il produttore di un bene, o servizio, di escludere gli altri dai benefici della produzione.

E' raro trovare enti pubblici che si occupino unicamente di beni e servizi aventi carattere collettivo, in quanto è frequente che, a fianco di questi, si offrano anche beni e servizi destinati ad un consumo individuale, cioè perfettamente divisibili tra i consumatori.

Per dare una valenza maggiormente operativa a questa distinzione si richiamano le definizioni dettate in ambito statistico, che identificano i “beni e servizi per consumi individuali”, che presentano le seguenti caratteristiche:

- deve essere possibile osservare e registrare l'acquisizione del bene o del servizio da parte di un singolo, ed anche il momento in cui essa è verificata;
- il singolo deve aver acconsentito alla fornitura del bene o servizio;

¹⁸ Marra (2006, pp. 44-45)

¹⁹ Agenzia delle Entrate (2007a, p. 24).

- il bene o servizio deve avere natura tale che la sua acquisizione da parte di un singolo ne precluda l'acquisizione da parte di altri²⁰.

Di contro ai servizi collettivi si assegnano le seguenti proprietà:

- sono erogati contemporaneamente a ogni membro della collettività o a sue particolari sottocategorie;
- la loro fruizione è normalmente passiva e non richiede l'esplicito assenso o l'attiva partecipazione di tutti gli individui in questione;
- l'erogazione di un servizio collettivo a favore di un unico individuo non riduce la quantità disponibile per gli altri membri della collettività o di una categoria specifica di persone, non c'è antagonismo per la sua acquisizione.²¹

Entrambe le missioni principali dell'Agenzia delle Entrate, il contrasto all'evasione e l'assistenza al contribuente, si possono configurare, per estensione, come servizi individuali e, pertanto, possono essere quantificati tramite l'utilizzo di specifici indicatori.

4. Il risultato del processo produttivo

Il punto nodale per costruire un indicatore di efficienza è dato dalla quantificazione del risultato del processo produttivo. In Alborino e altri (2008) sono utilizzate due differenti misure, entrambe mutate dalle definizioni degli aggregati macroeconomici:

1. produzione, che "... consta dei prodotti risultanti dall'attività di produzione nel corso del periodo contabile.²²";
2. valore aggiunto, ottenuto sottraendo alla produzione l'ammontare dei costi intermedi²³ sostenuti per realizzarla.

4.1. La produzione

Nel settore privato l'ammontare della produzione è dato dalla valorizzazione a prezzi di mercato dei beni o servizi prodotti, un concetto che, per le attività dei servizi, è assimilabile al totale dei ricavi derivanti dall'attività d'impresa. Per i servizi pubblici non destinabili alla vendita, quali sono quelli prevalentemente erogati dall'Agenzia delle Entrate, la produzione non è esprimibile dalla somma dei proventi, poiché per tali servizi non si dispone di un prezzo economicamente significativo. Per convenzione, pertanto, l'ammontare della produzione è

²⁰ Eurostat (1995, p. 55).

²¹ Collesi e altri (2003, p. 175, 182).

²² Eurostat (1995, par. 3.14). "L'attività di produzione è una attività esercitata sotto il controllo e la responsabilità di una unità istituzionale che impiega beni e servizi, lavoro e capitale quale input per produrre beni e servizi", Eurostat (1995, par. 3.07).

²³ I costi o "... consumi intermedi rappresentano il valore dei beni e servizi consumati quali input in un processo di produzione, escluso il capitale fisso il cui consumo è registrato come ammortamento. I beni e servizi possono essere trasformati oppure esauriti nel processo produttivo" Eurostat (1995, par. 3.69).

posta uguale alla dotazione stanziata per finanziare l'istituzione, cioè è valorizzata sulla base dei costi di produzione.

Seguendo questo approccio, è evidente lo stretto legame esistente tra la produzione e la remunerazione dei fattori produttivi, che rende inapplicabile qualsiasi considerazione sull'efficienza del processo di produzione, poiché si fonda sull'identità implicita: maggiori risorse uguale maggiore servizio erogato.

E' indispensabile, pertanto, separare nettamente la dotazione monetaria dal risultato del processo produttivo, ovvero l'input necessario per produrre dall'output ottenuto. Tale scissione si realizza utilizzando il concetto di produzione a prezzi costanti, che consente di sintetizzare l'output in modo che sia confrontabile nel tempo e che misuri sia le variazioni quantitative che quelle qualitative del servizio offerto.

Il concetto sottostante il calcolo della produzione a prezzi costanti è relativamente semplice e si basa sull'aggiornamento di un valore monetario di un anno base, utilizzando la dinamica di un indicatore che non sia affetto da variazione nei prezzi. Si ipotizzi, ad esempio, che la produzione dell'Agenzia sia rappresentata, nell'anno "t", dalla realizzazione di 1.000 accertamenti. Si ponga, inoltre, che per realizzare questi accertamenti si siano spesi €10.000 (produzione a prezzi correnti). In questo caso il numero degli accertamenti può essere assunto come indicatore di riferimento per aggiornare la produzione, in quanto si tratta di una misura di volume, indipendente da qualsiasi valutazione monetaria. Per continuare l'esempio si ipotizzi che il numero degli accertamenti si incrementi del 10% nell'anno "t+1", rispetto all'anno "t". Per ottenere la produzione a prezzi costanti dell'anno "t+1" è sufficiente incrementare del 10% €10.000, ottenendo €11.000. Quest'ultima misura è indipendente sia dagli input (ad es. il numero di persone impegnate) che da variazioni nei valori monetari (lo stanziamento governativo) e, pertanto, può essere utilizzata per effettuare valutazioni sul grado di efficienza del servizio offerto.

Nella realizzazione pratica il calcolo della produzione a prezzi costanti presenta tre principali ordini di difficoltà:

1. l'identificazione delle attività da inserire nell'indice;
2. la disponibilità di indicatori di riferimento;
3. l'aggregazione di grandezze disomogenee per qualità.

Secondo le indicazioni riportate in Eurostat (2001) l'indicatore utilizzato per aggiornare la produzione a prezzi costanti deve includere solo le attività esterne, o dirette, escludendo tutte quelle interne, o indirette. Questa raccomandazione è molto importante per evitare che l'indicatore assuma carattere di autoreferenzialità rispetto alla struttura organizzativa. Le attività interne, quali la segreteria, la formazione, gli studi e ricerche, ecc., possono essere, infatti, aumentate indipendentemente dal risultato conseguito e, quindi, gonfiare artificialmente la crescita della produzione a prezzi costanti. Escludendole dall'indicatore di riferimento, invece, se ne evidenzia la loro vera natura "ancillare", in quanto concorreranno alla crescita della produzione solo in virtù del loro effetto indiretto sulla produzione esterna, ad esempio maggiore formazione professionale che si sostanzia in maggiore qualità dei controlli.

Il secondo elemento cruciale riguarda la disponibilità di indicatori di riferimento. L'indicatore è finalizzato a monitorare l'efficienza del servizio offerto e non l'efficacia. Pertanto, le grandezze prese a base del calcolo devono rappresentare il volume prodotto e non il risultato

che tali volumi hanno generato²⁴. Nel caso dell'accertamento, ad esempio, si considera il numero di controlli effettuati e non l'esito che tali controlli hanno dato, ad esempio in termini di somme recuperate. E' importante tenere logicamente separate le valutazioni attinenti l'efficienza da quelle riguardanti l'efficacia, poiché le prime servono per monitorare l'economicità della gestione, mentre le seconde i risultati. Entrambe sono importanti, in quanto, trascurare l'efficienza a favore dell'efficacia potrebbe condurre a ottenere ottimi risultati con elevato spreco di risorse. Di contro, considerare solo l'efficienza può implicare la realizzazione di prodotti ad elevata produttività, ma con scarso impatto sul risultato che si intende perseguire. L'indicatore di produzione a prezzi costanti, che misura gli incrementi di efficienza dovrà, in futuro, essere integrato con un indicatore analogo che sappia cogliere anche l'efficacia dell'azione dell'Agenzia.

Gli indicatori utilizzati per il calcolo della produzione a prezzi costanti devono anche avere una univoca interpretazione, nel senso che un loro incremento deve essere associato ad una crescita del volume della produzione. Qualora non siano disponibili grandezze desumibili dalla rendicontazione interna, fattispecie che si verifica principalmente nell'area dell'assistenza, in Alborino et al (2008) sono stati impiegati indicatori indiretti, quali il numero di dichiarazioni di competenza di ciascun ufficio. Si tratta di una approssimazione, che, però, mette in relazione l'attività dell'ufficio con il bacino d'utenza servito, consentendo di effettuare delle valutazioni comparate tra l'offerta (i servizi erogati) e la domanda (il potenziale di utenti da servire). Nel caso in cui non siano disponibili neanche indicatori indiretti, come misura di output si utilizza l'input di lavoro, scontando, implicitamente, una ipotesi di produttività costante del lavoro.

Uno dei principali problemi che si incontrano nel calcolare la produzione a prezzi costanti delle attività di servizi risiede nel fatto che si tratta di attività molto disomogenee per qualità e, quindi, di difficile aggregazione. Le attività di mercato si aggregano utilizzando come struttura di ponderazione i prezzi ai quali i servizi sono offerti, tenendoli fissi con riferimento ad un anno considerato come "base". I fondamenti teorici di questa scelta sono stati illustrati nel par. 2, dove si è sottolineato che i prezzi incorporano le preferenze dei consumatori e, pertanto, possono essere impiegati come parametri di importanza relativa che discrimina tra i differenti beni e servizi offerti.

L'equivalente del prezzo in ambito pubblico può essere rappresentato dal tempo impiegato per produrre un determinato servizio, che secondo la terminologia dell'Agenzia è espresso come Tempo Unitario Medio di Produzione (TUM)²⁵. La misura dovrebbe incorporare sia gli elementi quantitativi, come ad esempio il numero di adempimenti da svolgere, sia quelli qualitativi, segnatamente la complessità del compito, traducendoli, entrambi, in una maggiore durata, espressa in unità di tempo. L'analogia con il prezzo di mercato diventa ancor più evidente se si considera il fatto che i TUM possono essere espressi in termini monetari moltiplicandoli, ad esempio, per il corrispondente costo orario del lavoro.

Pertanto il TUM, o il suo equivalente monetario, si configura come un parametro chiave nella valutazioni sull'efficienza, poiché rappresenta il "valore" incorporato nell'unità di servizio elementare offerta dall'Agenzia. Nel corso del tempo si è sviluppato un ampio dibattito

²⁴ Tale approccio è coerente con quanto affermato in Eurostat (2001), con riferimento al calcolo degli aggregati macroeconomici a prezzi costanti, come ad esempio il Prodotto Interno Lordo (PIL).

²⁵ Esiste una stretta analogia con le valutazioni dei processi produttivi in ambito manifatturiero, dove le valutazioni si centrano principalmente sui tempi impiegati per concludere ciascuna delle fasi che compone il processo.

relativo alla determinazione di questi tempi, paventando la possibilità che siano sovradimensionati e, quindi, non rispondano compiutamente a criteri di efficienza. L'analisi in serie storica della produzione, proposta in Alborino et al. (2008) consente di superare sostanzialmente questo problema, in quanto impone il vincolo che, a parità di servizio erogato, il TUM dell'anno successivo non possa essere superiore a quello dell'anno precedente. Lo strumento, quindi, aiuta ad innescare un circolo virtuoso che tenderà a far convergere i TUM verso una soglia di efficienza, anche perché, qualora non si registrassero riduzioni significative non si assisterebbe ad un incremento della produttività.

4.2. Il valore aggiunto

L'indicatore di produzione è molto potente, ma non consente di esplicitare il ruolo svolto dall'utilizzo dei costi intermedi. Questi ultimi rappresentano l'ammontare di beni e servizi acquistati per essere utilizzati nel processo produttivo²⁶, e rappresentano un aggregato chiave in un'ottica di contenimento della spesa pubblica.

Per chiarire ulteriormente il concetto si supponga che una istituzione decida di esternalizzare un determinato processo produttivo. Se, inoltre, si ipotizza che la fornitura proveniente dall'esterno assicuri lo stesso risultato ottenuto in precedenza, con l'impiego di risorse interne, l'aggregato della produzione non subisce alcuna variazione, anche se è intervenuto un mutamento nell'organizzazione del processo produttivo.

Al fine di considerare questi aspetti è necessario introdurre una ulteriore grandezza: il valore aggiunto, che depura la produzione e i costi intermedi (nell'esempio rappresentati dalle somme corrisposte all'impresa che ha permesso l'esternalizzazione). Nel caso di sostituzione di processi interni con fornitura esterne, sarebbe possibile apprezzare il cambiamento attraverso una riduzione del valore aggiunto. Ciò vuol dire che, a parità di produzione, si riduce la capacità dell'istituzione di creare "valore" in proprio.

Il concetto di valore aggiunto a prezzi correnti è ben noto in ambito aziendalista e, al netto di alcuni correttivi, è ricavabile anche dal bilancio stilato annualmente dall'Agenzia delle Entrate. La novità che si propone in Alborino et. al. (2008) è relativa alla quantificazione di questa grandezza a prezzi costanti, cioè sterilizzando l'effetto dei prezzi, che tendono a far crescere l'aggregato indipendentemente dal volume di valore prodotto.

Il punto di partenza del calcolo è dato dalla produzione a prezzi costanti, espressa in termini monetari ai prezzi di un anno base, così come descritta nel par. 4.1. A questa è sottratto l'ammontare dei costi intermedi, anch'esso espresso a prezzi costanti, ottenuti tramite un procedimento di deflazione dei valori a prezzi correnti. La deflazione consiste, in pratica, nel dividere la variazione dell'aggregato a prezzi correnti per la variazione di un corrispondente indice di prezzo.

Per effettuare la deflazione è necessario riclassificare i dati di costo riportati in bilancio per classi omogenee di prodotti, al fine di identificare al meglio il corrispondente indice di prezzo. Quest'ultimo può essere ricavato o dalla documentazione aziendale (prezzi unitari riportati

²⁶ Dall'aggregato sono escluse le spese di investimento, che concorrono alla determinazione dei costi intermedi solo in ragione delle quote di ammortamento.

sulle singole fatture), ovvero tratto da indicatori macro-economici disponibili, come, ad esempio i prezzi al consumo o i deflatori di contabilità nazionale.

5. I fattori della produzione

Gli input di fattori primari del valore aggiunto, considerati nella letteratura economica, sono dati dal lavoro e dal capitale. Nel caso si consideri la produzione ai due fattori primari se ne affianca un altro, derivato, dato dai costi intermedi.

Le valutazioni dell'efficienza del processo produttivo si sostanziano essenzialmente nel considerare la quantità di fattori impiegata, e la loro combinazione, in relazione all'output prodotto, misurato o in termini di valore aggiunto o di produzione.

L'agenzia delle entrate, al pari della quasi totalità delle aziende che offrono servizi, è caratterizzata da attività erogate principalmente dalla forza lavoro. E', pertanto, su questo fattore della produzione che è necessario concentrare maggiormente l'attenzione.

In accordo con Eurostat (1995) esistono differenti misure per quantificare l'input di lavoro, fra queste, quella maggiormente consigliata è data dalle ore di lavoro effettivamente erogate, ponderate con la relativa retribuzione del personale impiegato (di seguito indicate solo con ore ponderate). L'indice si ottiene moltiplicando le ore effettivamente lavorate per la retribuzione di ciascuna qualifica, tenuta fissa al valore di un determinato anno (anno base), e dividendo il risultato ottenuto per il monte salari.

Attraverso le ore effettivamente lavorate si riflette la quantità di lavoro realmente impegnata nel processo produttivo, ma non si tiene conto dei differenti gradi di specializzazione che caratterizzano l'input di lavoro. Le ore ponderate colgono quest'ultimo aspetto considerando le retribuzioni dei diversi livelli occupazionali dei dipendenti, subordinatamente all'ipotesi che ad una maggiore retribuzione corrisponda una più alta produttività.

La struttura di ponderazione sembra, in prima istanza, grossolana, poiché la relazione tra retribuzione e qualità del lavoro erogata può apparire, in alcuni casi, labile, specie in ambiti dove esiste un utilizzo di personale con qualificazioni professionali sovradimensionate rispetto alle mansioni effettivamente svolte. Soprattutto in ambito pubblico, però, è molto utile perché impone, *ex post*, una coerenza tra l'impiego del lavoro ed il suo costo effettivo.

Adottando questo approccio, ad esempio, una procedura concorsuale che fa transitare il personale da una fascia retributiva ad un'altra più elevata, a parità di altre condizioni, si traduce in un incremento delle ore ponderate, e pertanto equivale all'assunzione di nuova forza lavoro. E' immediato concludere che, per preservare i livelli di produttività, ad un passaggio di fascia debba corrispondere un incremento del prodotto offerto da coloro che ne hanno beneficiato.

Stabilire una relazione di coerenza stretta tra remunerazione ed input di lavoro costituisce anche un forte stimolo a non sottoutilizzare il personale con qualifiche più elevate, ovvero per scongiurare la possibilità di gonfiare le posizioni di vertice di ciascuna qualifica funzionale.

E' importante associare alla grandezza dell'input fisico di lavoro (le ore ponderate) anche il costo sostenuto per impegnare la forza lavoro. A tal fine è necessario operare alcune

correzioni sui dati di bilancio per passare dal concetto di competenza giuridica, dettato dal codice civile, a quello di competenza economica, che ispira sia il calcolo della produzione sia quello dei fattori produttivi utilizzati per valutare l'efficienza del processo produttivo. A tale fine si considera costo del lavoro l'insieme delle somme impegnate, anche se non erogate, con riferimento all'anno a cui corrisponde la prestazione lavorativa erogata. Tra i dati di competenza giuridica e quelli di competenza economica emergono delle differenze principalmente in occasione dei rinnovi contrattuali, che prevedono la corresponsione di somme anche per gli anni precedenti la stipula del contratto, o con riferimento ai compensi incentivanti, anch'essi elargiti in periodi successivi a quelli per i quali sono pattuiti.

6. Le risposte fornite dagli indicatori

Il principale indicatore di sintesi è dato dalla produttività espressa come rapporto fra output (produzione o valore aggiunto) e input (i fattori della produzione)²⁷. In particolare, alla luce della rilevanza rivestita nel processo di produzione dei servizi pubblici, si centra l'attenzione sulla produttività apparente del lavoro, ottenuta rapportando la produzione/valore aggiunto a prezzi costanti alle ore di lavoro ponderate.

La produttività così calcolata si definisce come apparente poiché non misura unicamente la variazione dell'intensità del fattore lavoro erogata, ma include anche le innovazioni indotte dal differente *mix* di fattori produttivi impiegati. Se, ad esempio, una lavorazione precedentemente effettuata manualmente viene informatizzata e se l'informatizzazione comporta un incremento dell'output prodotto, la produttività apparente del lavoro tenderà a crescere, anche se la totalità dei lavoratori non ha incrementato l'intensità con la quale presta la propria opera.

Il processo di costruzione dell'output consente, però, di monitorare anche questa ultima componente. E' possibile infatti isolare lo sforzo erogato dalla forza lavoro tramite l'analisi dei TUM. Una riduzione dei TUM, associata con un incremento dell'output, ci assicura, infatti che la produttività del lavoro è effettivamente aumentata.

Nel calcolo della produttività è cruciale che al denominatore compaia l'intera forza lavoro impiegata dall'Istituzione sotto osservazione. E' molto pericoloso, infatti, concentrare l'attenzione unicamente su alcune lavorazioni, ancorché molto importanti, poiché in questo caso sarebbe possibile realizzare degli incrementi di produttività unicamente spostando manodopera dalle attività monitorate a quelle non monitorate.

Come ricordato in precedenza, pertanto, al numeratore del rapporto devono essere incluse solo le attività esterne, mentre il denominatore deve includere sia la forza lavoro dedicate alle attività esterne che quella destinata alle attività ancillari. La crescita o la diminuzione di queste ultime, quindi, è uno dei fattori determinanti per il calo o l'aumento della produttività. Si tratta di un ulteriore accorgimento per scongiurare l'ipertrofia del personale di supporto, che conduce ad un incremento dei costi senza un corrispondente effetto benefico sul *core business* dell'Istituzione.

²⁷ Per ulteriori riferimenti si veda OECD (2001).

Da un punto di vista interpretativo è utile osservare il livello che fa registrare la produttività. Tanto maggiore è il rapporto tra output prodotto ed input di lavoro tanto più si utilizza in modo efficiente la forza lavoro.

Il livello, però, fornisce solo una fotografia della realtà in un determinato momento; per avere un'idea delle tendenze evolutive è necessario analizzare le variazioni della produttività. Poiché l'indicatore in esame è dato da un rapporto tra due grandezze, una variazione positiva può scaturire dal verificarsi di uno dei seguenti effetti:

1. crescita dell'output superiore all'input di lavoro;
2. stazionarietà dell'output a fronte di una riduzione di input di lavoro;
3. diminuzione dell'output inferiore alla diminuzione dell'input di lavoro.

Nel primo caso la crescita della produttività è legata ad una fase espansiva della produzione, nel secondo ad una stasi e nel terzo ad un momento di recessione. Pertanto, la crescita della produttività non può immediatamente essere associata ad un ciclo positivo dell'istituzione, poiché ciò si verifica solo nel caso uno; per avere un quadro esauriente della dinamica produttiva, quindi, l'osservazione dell'andamento della produttività va sempre associato a quello dell'evoluzione della produzione/valore aggiunto a prezzi costanti.

Monitorare l'andamento della produttività è, comunque, della massima importanza, poiché solo una crescita di quest'ultima assicura uno sviluppo duraturo nel tempo del servizio offerto. Ben diversa è infatti la situazione di un tasso di sviluppo basato sull'espansione dell'input di lavoro rispetto a quello che si realizza incrementando l'efficienza: nel primo caso, infatti, ulteriori incrementi di servizio offerto si pagano in termini di proporzionale incremento del monte salari; nel secondo caso, invece, l'incremento dei costi risulta meno che proporzionale della crescita dell'output. Si liberano risorse monetarie pubbliche che possono essere utilizzate in modo alternativo:

- per potenziare i settori con più scarse risorse,
- per ricompensare i lavoratori del maggiore sforzo erogato;
- risparmiare, contribuendo in tal caso al contenimento del deficit pubblico.

Per rendere esplicita la relazione tra costo del lavoro e produttività è possibile costruire l'indice del costo del lavoro per unità di prodotto, ottenuto rapportando la variazione del costo unitario del lavoro per la variazione della produttività²⁸. Se la variazione di questo rapporto supera l'unità significa che gli aumenti salariali non sono giustificati da incrementi della produttività; di contro, se risulta inferiore all'unità, allora si sono operati dei risparmi nella spesa pubblica, ovvero si è prodotto un maggior servizio con minori costi.

7. Conclusioni

Nel presente lavoro si sono illustrate le linee generali ed i fondamenti teorici di alcuni indicatori di produttività, finalizzati a monitorare l'efficienza dei servizi pubblici. Le

²⁸ Dal momento che sia il costo del lavoro che la produzione a prezzi costanti sono rapportati alle ore ponderate, il rapporto si semplifica ed è dato unicamente dalla variazione del costo del lavoro fratto la variazione della produzione.

metodologie illustrate nelle pagine precedenti sono state applicate all’Agenzia delle Entrate, ma rivestono un carattere di generalità che ne può consentire l’adozione, *mutatis mutandis*, anche per altri servizi pubblici.

Migliorare l’efficienza vuol dire stimolare lo Stato a fare meglio con minori risorse, salvaguardando la specificità dell’offerta pubblica, che dipende dalla capacità di fornire qualcosa di qualitativamente, e/o quantitativamente migliore di quello privato.

L’adozione del contratto di Agenzia, in ambito pubblico, è un tipico tentativo di introdurre strumenti di mercato nel funzionamento dello Stato, al fine di indurre una gestione maggiormente efficiente del servizio. Affinché ciò si realizzi occorre scongiurare sia il rischio morale, che la selezione avversa. Entrambi i problemi si possono generare, principalmente, per la mancanza di informazione, che si sostanzia nella difficoltà di determinare una funzione di produzione del servizio pubblico.

Abitualmente il valore della produzione dei servizi pubblici è posto uguale alla dotazione stanziata per finanziarla. Seguendo questo approccio si perpetua l’identità implicita: maggiori risorse uguale maggiore servizio erogato. Principio che è alla base del progressivo incremento della spesa pubblica e che non si adatta per valutare la qualità dei servizi offerti.

Condizione preliminare per valutare l’efficienza è, pertanto, quella di separare nettamente la dotazione monetaria dal risultato del processo produttivo, ovvero l’input necessario per produrre dall’output prodotto. La metodologia proposta realizza tale scissione utilizzando il concetto di produzione a prezzi costanti.

Per scongiurare il carattere di autoreferenzialità dell’indicatore è cruciale distinguere correttamente le attività interne da quelle esterne che rappresentano il vero *core business* dell’Istituzione. Le prime, infatti, possono essere aumentate indipendentemente dal risultato conseguito e, quindi, gonfiare artificialmente la crescita della produzione a prezzi costanti. Escludendole dall’indicatore di riferimento, invece, se ne evidenzia la loro vera natura “ancillare”, in quanto concorreranno alla crescita della produzione solo in virtù del loro effetto indiretto sulla produzione esterna.

L’indicatore è finalizzato a monitorare l’efficienza del servizio offerto e non l’efficacia. E’ importante tenere logicamente separate le valutazioni attinenti l’efficienza da quelle riguardanti l’efficacia, poiché le prime servono per monitorare l’economicità della gestione, mentre le seconde i risultati. Entrambe sono, quindi, importanti e devono essere correttamente rilevate. In futuro sarà, pertanto, necessario integrare la produzione a prezzi costanti con un indicatore analogo che sappia cogliere anche l’efficacia dell’azione dell’Agenzia.

La misura proposta incorpora sia gli elementi quantitativi sia quelli qualitativi connessi con il servizio offerto, traducendoli, entrambi, in una variazione della produzione. In particolare l’aspetto della qualità è colto tramite l’utilizzo dei TUM come struttura di ponderazione dei differenti processi esterni prodotti.

Il problema della corretta quantificazione dei TUM è superato dall’analisi in serie storica della produzione, imponendo il vincolo che, a parità di servizio erogato, il TUM dell’anno successivo non possa essere superiore a quello dell’anno precedente. Lo strumento, quindi, aiuta ad innescare un circolo virtuoso che tenderà a far convergere i TUM verso una soglia di efficienza.

L’analisi in serie storica dei TUM è importante per un duplice ordine di motivi: da un lato è auspicabile ridurli migliorando l’efficienza nell’utilizzo del fattore lavoro, dall’altro è

necessario sviluppare ulteriori approfondimenti per ridurre gli adempimenti burocratici e, per questa via, diminuire coerentemente i TUM. Si avrebbe, così, un riscontro quantitativo immediato, che potrebbe dare contezza del risparmio di costi indotto dall'introduzione di processi di semplificazione.

L'input di lavoro utilizzato rappresenta il fattore produttivo più prezioso e quantitativamente più rilevante per la quasi totalità dei servizi pubblici. Esso è importante sia da un punto di vista quantitativo, le ore di lavoro erogate, sia da quello qualitativo, la qualificazione del personale. Entrambi gli aspetti si sintetizzano nelle ore lavorate ponderate, che colgono l'aspetto qualitativo considerando le retribuzioni dei diversi livelli occupazionali dei dipendenti, subordinatamente all'ipotesi che ad una maggiore retribuzione corrisponda una più alta produttività. La struttura è molto utile perché impone, *ex post*, una coerenza tra l'impiego del lavoro ed il suo costo effettivo. Stabilire tale coerenza costituisce anche un forte stimolo per non sottoutilizzare il personale con qualifiche più elevate, ovvero scongiurare la possibilità di gonfiare le posizioni di vertice di ciascuna qualifica funzionale.

Per monitorare l'efficienza si è proposto l'indicatore relativo alla produttività apparente del lavoro, che misura sia la variazione dell'intensità del fattore lavoro erogata, sia le innovazioni indotte dal differente *mix* di fattori produttivi impiegati. Se, ad esempio, un processo di l'informatizzazione comporta un incremento dell'output prodotto, la produttività apparente del lavoro tenderà a crescere, anche se la totalità dei lavoratori non ha incrementato l'intensità con la quale presta la propria opera.

Quest'ultima notazione consente di svolgere alcune importanti considerazioni sul ruolo svolto dalla dotazione di capitale nell'ambito dei servizi pubblici. Capitale definito sia nelle sue componenti materiali, macchine e attrezzature, che nei suoi aspetti immateriali, nuove conoscenze e tecnologie. Uno degli elementi cardine per valutare l'impatto dello sviluppo delle dotazioni di capitale, come, ad esempio il processo di informatizzazione che, negli ultimi anni, ha interessato la pubblica amministrazione in generale e l'Agenzia delle Entrate in particolare, è dato dai recuperi di efficienza che ha indotto, cioè di quanto ha incrementato la produttività del servizio offerto. Al pari del lavoro, infatti, il capitale rappresenta un dei fattori della produzione ed un suo sviluppo dovrebbe indurre una crescita più che proporzionale dell'output prodotto, generando, quindi, incrementi di produttività.

E' importante stimolare la crescita della produttività poiché quest'ultima assicura uno sviluppo duraturo del servizio offerto. Per questo motivo, da un punto di vista macroeconomico, la produttività è considerata una delle determinanti dello sviluppo del benessere di una nazione, in quanto, se associata ad una espansione dell'offerta, induce un innalzamento persistente del tenore di vita dei cittadini.

Nell'ambito più specifico della pubblica amministrazione, il primo risultato atteso da un incremento di produttività è quello di creare delle "esternalità" positive, in termini di maggiore apprezzamento della pubblica opinione rispetto ai servizi offerti. Stimolando, per questa via, la coesione sociale, che rappresenta un fattore innegabile di sviluppo e contribuisce a favorire la *compliance* fiscale.

L'incremento della produttività è, inoltre, il pilastro sul quale si fonda l'obiettivo di produrre meglio con meno. Aumentando la produttività, infatti, si liberano risorse monetarie pubbliche, che possono essere utilizzate in modo alternativo: per potenziare i settori più carenti, per ricompensare i lavoratori del maggiore sforzo erogato ovvero contribuire al contenimento del deficit pubblico.

Occorre ricordare che si stanno replicando in ambito pubblico delle considerazioni tipiche del settore privato. La sostanziale differenza risiede nel fatto che gli eventuali risparmi di costi che si realizzano non vanno ad incrementare profitti privati, ma contribuiscono a finanziare il settore pubblico e, quindi, mettono nuove risorse a disposizione dell'intera collettività.

Riferimenti bibliografici

- Agenzia delle Entrate (2007a) *L'Agenzia delle Entrate a dieci anni dagli uffici unici: bilanci e prospettive*, Roma.
- Agenzia delle Entrate (2007b) *Breve sintesi dell'accordo per la distribuzione del fondo per la produttività individuale in Trentino*, Direzione Provinciale di Trento.
- Alborino N., Dongiovanni S., Spingola A. (2008) "Proposta di indicatori di efficienza per l'Agenzia delle Entrate", *Documenti di lavoro dell'ufficio studi*, Agenzia delle Entrate.
- Amendola A. (2006) "Prefazione", in Marra M., *Il mercato nella pubblica amministrazione*, Carocci.
- Brosio G. (1994) *Economia e finanza pubblica*, NIS.
- Cannari L., D'Alessio G. (2007) "Le opinioni degli italiani sull'evasione fiscale", *Temi di discussione del Servizio Studi della Banca d'Italia*, numero 618, febbraio.
- Clark W. R., Hallemberg M. (2000) "Mobile capital domestic institution, and electorally induced monetary and fiscal policy", in *American Political Science Review*, 94, 2, pp. 323-46.
- Collesi D. Corea C., Di Leo F., Massari S. (2003) "Consumo individuale e consumo collettivo", in *La nuova contabilità nazionale*, Istat.
- Cutaia M., Pisani S. (2003) "Indicatori sintetici di produttività dei fattori, metodologia e confronto", *Documenti di lavoro dell'ufficio studi*, Agenzia delle Entrate.
- Cutaia M., Pisani S. (2003) "Output, input and incentives measurement for non market activity, the case of Italian Revenue Agency", *Documenti di lavoro dell'ufficio studi*, Agenzia delle Entrate.
- Eurostat (1995) *Sistema europeo dei conti*, Lussemburgo.
- Eurostat (2001), Further discussion of the *handbook on price and volume measures in national accounts*, Working Party on National Accounts, Luxembourg.
- Gore A. (1993) "From red tape to results: creating a government that works better and costs less", in *Report of the national performance review*, 101.
- Guarda G. (2006) "La qualità della giustizia dal modello ... Giuditta al modello Bolzano", in *Diritto e giustizia*, 19 dicembre,
- Kettl D. (2000) *The global management revolution: a report on the transformation of governance*, Brookings Institution Press, Washington D.C.
- Kettl D. (2002) *The transformation of governance: public administration for twenty-first century America*, Johns Hopkins University Press, Baltimora.
- Knott J., Miller G. (1987), *Reforming bureaucracy: the politics of institutional choice*, Prentice Hall, New York.
- Ichino P. (2006) *I nullafacenti, perchè e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra amministrazione pubblica*, Mondadori.
- Lindblom C. E. (2001) *The market: what it is, how it works, and what to make of it*, Yale University Press, New Haven.