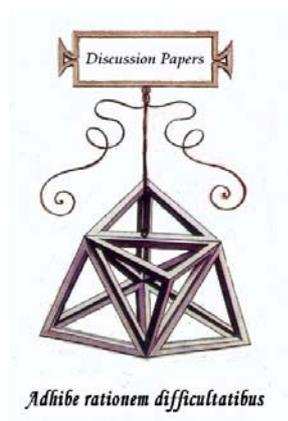




Discussion Papers

Collana di

E-papers del Dipartimento di Scienze Economiche – Università di Pisa



Nicola Meccheri

Performance-related-pay nel pubblico impiego: un'analisi economica

Discussion Paper n. 3

2003

Discussion Paper n. 3, presentato: **giugno 2003**

Indirizzo dell'Autore:

Dipartimento di scienze economiche, via Ridolfi 10, 56100 PISA – Italy

tel. (39 +) 050 2216 377

fax: (39 +) 050 598040

Email: [meccheri @ec.unipi.it](mailto:meccheri@ec.unipi.it)

© Nicola Meccheri

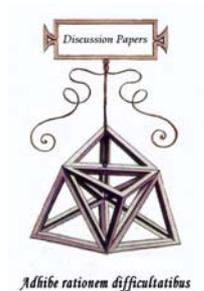
La presente pubblicazione ottempera agli obblighi previsti dall'art. 1 del decreto legislativo luogotenenziale 31 agosto 1945, n. 660.

Ringraziamenti

Questo lavoro costituisce un estratto di un capitolo della Tesi di Perfezionamento “Analisi economica degli incentivi alla forza lavoro nel pubblico impiego. Teoria ed evidenza” discussa dall'autore alla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa. L'autore ringrazia Fabrizio Bulckaen, Carlo Casarosa, Carlo Dell'Aringa, Francesco Filippi, Mario Morroni e Alberto PENCH per le utili osservazioni e suggerimenti che gli hanno rivolto in sede di discussione.

Si prega di citare così:

Nicola Meccheri (2003), “Performance-related-pay nel pubblico impiego: un'analisi economica”, Discussion Papers del Dipartimento di Scienze Economiche – Università di Pisa, n. 3 (<http://www-dse.ec.unipi.it/ricerca/discussion-papers.htm>).



Nicola Meccheri

Performance-related-pay nel pubblico impiego: un'analisi economica

Abstract

Performance-related-pay nel pubblico impiego: un'analisi economica

Why have not performance-related-pay methods in the civil service confirmed positive results obtained in private business firms? Are such methods effectively useful tools in human resources practices within public organisations? How should we introduce them in public organisations and which are particular problems we find respect on their use within business firms?

This paper aims to answer such questions referring to the economic theory of incentives and contracts. In particular, an agency model with multidimensional effort is presented and it is then extended in order to analyse the effects produced on incentives by dimension plurality of social welfare, civil servants risk-aversion, difficulties in measuring public goals (which imposes the use of proxies of performance), and preferences heterogeneity of political and institutional principals holding Public Administration. Policy implications which derive are discussed. Although, in general, public sector results to be a less suitable environment for the use of performance-related-pay practices, some important institutional and managerial changes could contribute to improve their effectiveness. In particular, performance subjective evaluation by managers, administrative and bargaining de-centralisation, political and managerial separation, if well realised, can act in such a way.

Classificazione JEL: J33, J45, M52

Keywords: performance-related-pay, economics of contracts, civil service

Indice

1. Introduzione.....	2
2. Agenzia e pubblico impiego	5
2.1. Il modello di agenzia con sforzo multidimensionale.....	5
2.2. Il caso di <i>first-best</i> con sforzo contrattabile e problematiche connesse al controllo dell'impegno	7
3. Multidimensionalità dell'obiettivo pubblico e avversione al rischio dei dipendenti	10
3.1. Importanza dell'avversione al rischio dei dipendenti pubblici.....	14
3.2. Effetti della molteplicità degli obiettivi sugli incentivi dei dipendenti pubblici	16
4. Difficoltà di misurazione della performance e valutazioni dei dirigenti 19	
4.1. Proxy della performance e comportamenti opportunistici	19
4.2. Vantaggi e problemi con le valutazioni soggettive nel pubblico impiego	23
5. Natura multiprincipale della Pa e eterogeneità delle preferenze dei principali politici	25
6. Considerazioni conclusive.....	31
Bibliografia.....	34

1. Introduzione

Negli ultimi venti anni in tutti i Paesi occidentali si sono succeduti importanti tentativi di riforma della Pubblica amministrazione (Pa) miranti, da un lato, a recuperare risorse finanziarie per contribuire al risanamento dei bilanci pubblici e, dall'altro, a migliorare l'efficacia dell'intervento pubblico nell'ambito del funzionamento complessivo del sistema economico e sociale. In tale scenario, all'interno delle burocrazie pubbliche si è proceduto a una revisione degli assetti organizzativi e dei sistemi di responsabilità, tradizionalmente orientati all'adempimento dell'attività burocratica e ora maggiormente rivolti al

perseguimento dei risultati, che ha interessato, in particolare, le politiche di gestione del personale¹.

In questo senso, anche alla luce dei risultati complessivamente incoraggianti ottenuti nel settore privato (Prosperetti, 1994), uno degli aspetti più innovativi e di rilievo è costituito senz'altro dalla crescente diffusione di forme retributive più flessibili e, in particolare, di incentivi retributivi collegati direttamente alla performance dei dipendenti (*performance-related-pay*). Peraltro, i risultati che sono stati ottenuti dall'applicazione di tali metodi nel pubblico impiego di svariati Paesi, in contesti istituzionali anche fortemente differenziati, raramente hanno mantenuto appieno le aspettative e, in generale, non hanno confermato le esperienze positive fatte registrare nel settore privato (Marsden e Richardson, 1994).

Scopo di questo lavoro è quello di analizzare teoricamente le specificità e le problematiche connesse all'introduzione degli incentivi retributivi nel pubblico impiego utilizzando gli strumenti forniti dalla teoria economica dei contratti e degli incentivi².

Nella prospettiva della teoria economica degli incentivi, la Pa può essere considerata come un'organizzazione composta da relazioni principale-agente caratterizzate da fenomeni di asimmetria informativa di tipo *moral hazard*. L'obiettivo del principale pubblico (il governo) è, quindi, quello di "disegnare" delle adeguate

¹ L'espressione anglosassone con cui spesso ci si è riferiti ai cambiamenti nelle politiche di gestione delle risorse umane all'interno delle organizzazioni pubbliche è stata quella di *New Public Management*.

² Con riferimento all'esperienza italiana, le novità contrattuali in questione (e i risultati non certo esaltanti che hanno prodotto) sono state oggetto di numerose analisi di natura giuridica, aziendale e organizzativa mentre molto meno numerose, e molto più frammentarie, sono state quelle di natura più prettamente economica; per alcune importanti eccezioni si vedano i lavori teorici di Brosio (1992), Petretto e Pisauro (1995) e Marsden e Momigliano (1996). L'importanza e gli obiettivi dell'analisi economica sono chiariti magistralmente in Petretto (1999, pag. 2): "... la gestione delle amministrazioni pubbliche deve essere improntata secondo i principi della razionalità economica, laddove questo termine non significa l'adozione acritica di concezioni meramente aziendali, quanto l'applicazione di categorie, appunto delinate dall'economia politica, per individuare il perseguimento di obiettivi di benessere sociale". Di natura economica, ma di impostazione più applicata sono invece gran parte dei contributi sull'evoluzione delle retribuzioni dei dipendenti pubblici in Italia contenuti in Dell'Aringa (1997a; 1998).

strutture contrattuali che incentivino gli agenti (i dirigenti, gli impiegati e gli altri professionisti che operano per l'amministrazione pubblica) a perseguire gli obiettivi programmati. In effetti, molti economisti hanno teso dapprima a sottovalutare tali questioni ritenendo di non dover riscontrare importanti differenze nel funzionamento degli incentivi nelle organizzazioni pubbliche rispetto che in quelle private (*business firms*). In questo senso, l'introduzione di istituti retributivi di questo genere nel settore pubblico è stata spesso ritenuta opportuna e attuabile sulla scorta di una trasposizione meccanica di istituti propri del settore privato. Più recentemente, si è invece consolidata l'idea che alcune differenze, sebbene non necessariamente di natura, ma più semplicemente di grado, esistano e condizionino in modo sostanziale la possibilità di istituire meccanismi incentivanti "ad alto potenziale" (*high-powered incentives*) nel pubblico impiego (Stiglitz, 1989; Tirole, 1994; Dixit, 1996). E' opportuno, quindi, fare maggiore chiarezza su tale aspetto, cercando di rispondere adeguatamente ai seguenti interrogativi. Perché gli incentivi retributivi collegati alla performance non hanno confermato nel pubblico impiego i risultati positivi fatti registrare nelle imprese private? Tali metodi rappresentano effettivamente degli strumenti utili alla gestione del personale nel settore pubblico? Con quali modalità è opportuno introdurli e quali problemi particolari comportano rispetto alla loro introduzione nelle imprese private? Ed ancora, alcune innovazioni organizzative introdotte nel pubblico impiego, quali la maggiore autonomia dal canale politico e il decentramento amministrativo e negoziale, possono favorire il ricorso alla variabile retributiva come strumento di incentivazione del personale?

Il resto del lavoro è organizzato come segue: nel par. 2 si introduce una versione del modello di agenzia, in cui l'impegno dell'agente può essere indirizzato verso il perseguimento di una molteplicità di obiettivi produttivi, e se ne studiano le condizioni di ottimalità paretiana evidenziando come gli effetti dell'incompletezza contrattuale e alcuni vincoli istituzionali particolarmente rilevanti nel pubblico impiego possono rendere scarsamente efficaci le politiche di incentivazione del personale fondate sul controllo dell'impegno; nel par. 3, si studia il ruolo delle retribuzioni incentivanti collegate ai risultati evidenziando gli effetti prodotti dalla multidimensionalità dell'obiettivo pubblico (il benessere sociale) e dall'avversione al rischio dei dipendenti pubblici; nel par. 4 sono analizzati, invece, gli effetti connessi ai

problemi di misurazione delle prestazioni, particolarmente pressanti specialmente in alcuni settori della Pa, e si illustrano i vantaggi e gli svantaggi delle valutazioni soggettive dei dirigenti; nel par. 5, il modello di agenzia viene esteso secondo la logica *multiprincipale*, in modo da considerare più adeguatamente il ruolo svolto dall'eterogeneità delle preferenze dei principali politici e istituzionali che sovrintendono la burocrazia pubblica; infine nel par. 6 si tracciano delle considerazioni conclusive.

2. *Agenzia e pubblico impiego*

2.1. Il modello di agenzia con sforzo multidimensionale

Ipotizziamo che l'agente, da ora in avanti definito anche come dipendente pubblico, abbia la possibilità di scegliere come indirizzare il suo impegno tra possibili alternative esprimibili come un vettore e a m dimensioni con $e_i \geq 0$, $i \in [1, m]$, e che l'impegno profuso tra le varie alternative concorra a determinare come risultato un vettore y a m dimensioni, ciascuna delle quali può essere interpretata come una dimensione particolare del benessere per la collettività, che il principale pubblico intende perseguire. Più specificatamente abbiamo che:

$$y = e + \varepsilon \quad (1)$$

dove ε rappresenta un vettore di variabili casuali che concorrono, assieme all'impegno del dipendente, a determinare il risultato produttivo senza che però il dipendente sia in grado di controllarle. Per semplicità, assumiamo che $\varepsilon \sim N(0, \Omega)$ cioè che i *termini di errore* ε siano distribuiti normalmente con media zero e matrice varianze-covarianze Ω , con covarianza generica $\sigma_{ij} = \sigma_{ji}$ generalmente non nulla.

Il dipendente pubblico assolve i suoi compiti con l'obiettivo di massimizzare la sua funzione di utilità in cui appaiono come argomenti la retribuzione che percepisce w e la disutilità che gli deriva dallo sforzo sul posto di lavoro $D(e)$ che, per semplicità, si ipotizza sia espressa in termini monetari e assuma la seguente forma quadratica $D(e) = \frac{e'Ce}{2}$, dove C è una matrice simmetrica ($c_{ij} =$

$c_{ji}, \forall i, j$) e definita positiva con tutti valori positivi sulla diagonale principale ($c_{ii} > 0, \forall i$) per cui il costo marginale dello sforzo è crescente per qualsiasi “tipo” di sforzo. Più specificatamente, ipotizziamo che il dipendente sia caratterizzato dalla seguente funzione *esponenziale* di utilità:

$$u(w, e) = -\exp[-r(w - D(e))] \quad (2)$$

dove r esprime il tasso costante di avversione assoluta al rischio di Arrow-Pratt.

Ipotizziamo che il principale pubblico sia neutrale nei confronti del rischio³ così che la rispettiva funzione di benessere *atteso* sia lineare e più precisamente pari a:

$$EU = E[b'y] - w = b'e - w \quad (3)$$

dove b' rappresenta il vettore (trasposto) dei benefici che il principale pubblico ottiene dalle diverse componenti, o dimensioni, del benessere sociale. Un modo di interpretare il vettore b può consistere nel vettore dei pesi che il principale pubblico attribuisce a ogni singola dimensione del benessere sociale.

L'obiettivo del principale è quello di contrattare con il dipendente una regola di compenso w che spinga quest'ultimo a scegliere il vettore dell'impegno e in modo da massimizzare il benessere per la collettività. Nel fare questo, peraltro, il principale pubblico deve considerare che il dipendente sceglierà comunque i livelli di impegno in modo da massimizzare la propria utilità (attesa)⁴.

Prima di approfondire tale aspetto, che, come noto, costituisce l'essenza del problema “principale-agente”, nel resto di questo paragrafo sarà illustrato il caso “ideale” in cui lo sforzo del dipendente è *osservabile* dalle parti in causa e *verificabile* da

³ Tale assunzione sembra ragionevole per molte attività del settore pubblico, tenuto conto delle sue dimensioni.

⁴ Nella terminologia della teoria dei giochi si tratta di trovare un equilibrio perfetto nel sottogioco à la Stackelberg in cui il *leader* (principale) massimizza la sua utilità attesa nella consapevolezza che il *follower* (agente) sceglie in modo da massimizzare la sua utilità attesa.

eventuali terze parti (es. un giudice) chiamate a far rispettare il contratto. Tale fattispecie, più che per una sua effettiva valenza concreta, sarà particolarmente utile come *benchmark* di riferimento per l'analisi successiva, in quanto consente di definire le condizioni che garantiscono il conseguimento del livello di efficienza più elevato possibile (di *first-best*) raggiungibile nell'ambito della transazione (rapporto di impiego). Di seguito saranno discusse alcune problematiche relative al controllo dell'impegno, che, anche per motivi istituzionali, acquisiscono particolare rilevanza nel settore pubblico.

2.2. Il caso di *first-best* con sforzo contrattabile e problematiche connesse al controllo dell'impegno

Se lo sforzo del dipendente fosse osservabile dal principale (oltre che, ovviamente, dal dipendente) e verificabile da un tribunale, le parti potrebbero stipulare un contratto che, a fronte di un retribuzione in somma fissa (*lump sum transfer*) \bar{w} , prevede un dato livello di sforzo e^* del dipendente. Poiché \bar{w} rappresenta un semplice trasferimento monetario tra le parti, il cui ammontare dipende dal rispettivo potere di contrattazione (legato, ad esempio, al salario di riserva del dipendente), quest'ultime avranno sempre convenienza ad accordarsi sulla scelta del vettore e^* che massimizza il surplus complessivo della transazione⁵, cioè la somma del benessere del principale e dell'utilità del dipendente:

$$\max_{e^*} \left\{ b'e^* - \frac{e^{*'}Ce^*}{2} \right\}. \quad (4)$$

La condizione del primo ordine per il programma espresso dalla (4) è data da:

$$b = Ce^* \quad (5)$$

da cui si ottiene il vettore e^* di *first-best*:

$$e^* = C^{-1}b. \quad (6)$$

⁵ Si tratta di una chiara applicazione del noto teorema di Coase.

Se esiste la possibilità per un giudice di verificare l'effettiva realizzazione dello sforzo, il principale può sempre condizionare il pagamento di \bar{w} alla realizzazione di e^* . Da parte sua, il dipendente può sempre far leva sullo strumento giudiziario per pretendere il pagamento di \bar{w} quando ha esercitato, in base agli accordi contrattuali, e^* . In tale contesto, la relazione di impiego si svolge nella maniera più efficiente in assoluto.

Il caso di *first best* costituisce un esempio di riferimento la cui rilevanza concreta appare, peraltro, fortemente limitata. Innanzitutto, esiste una sostanziale difficoltà a inserire la variabile "sforzo" in contratti che possano essere fatti rispettare legalmente. Nell'ambito del rapporto di lavoro, infatti, sono comuni le situazioni nelle quali le azioni e/o i comportamenti dei lavoratori, anche se osservabili da entrambe le parti in causa, sono particolarmente complessi da verificare e da poter far valere davanti a un giudice. Si pensi a molti impieghi, particolarmente diffusi nel settore pubblico, in cui assume estrema importanza l'attenzione nello svolgimento dei compiti, l'agire con cura, l'essere diligente, aggiornato e cortese, il cooperare con i colleghi, l'assumere iniziative, l'usare accuratamente il capitale fisico a disposizione ecc.. Inserire tali requisiti in un contratto risulta estremamente complesso, se non facendo riferimento a formule contrattuali che rischiano di risultare troppo vuote e generiche e che, al di fuori della specifica relazione, nessuno è poi in grado di verificare esattamente.

Ovviamente, se l'impegno è osservabile in qualche misura, ma non è inseribile in modo efficace in un contratto, il datore di lavoro potrebbe puntare su di un maggior controllo dell'impegno esercitato dal dipendente. In questo modo, si potrebbe indurre i dipendenti a impegnarsi fino al livello prescelto, semplicemente controllando l'impegno e minacciando di licenziare chi è scoperto a non impegnarsi a sufficienza⁶. Peraltro, in generale e soprattutto per

⁶ La minaccia di licenziamento costituisce uno dei primi meccanismi su cui la letteratura sugli incentivi ha focalizzato l'attenzione; i modelli sugli *efficiency wages* nella versione di *shirking* vertono proprio su tale "minaccia" la quale, unita al pagamento di un salario superiore al costo-opportunità, determina una rendita associata all'impiego corrente che spinge il lavoratore a impegnarsi adeguatamente (Shapiro e Stiglitz, 1984). Peraltro, il ricorso al licenziamento non costituisce l'unica minaccia a cui il datore di lavoro può fare ricorso: Mori (1996), ad esempio,

certi lavori nel pubblico impiego, un controllo continuo e preciso può rivelarsi estremamente complesso da realizzare nonché particolarmente costoso; l'osservabilità dell'impegno è possibile, dunque, solo in modo imperfetto. In tale caso, non è facile garantire un impegno sufficiente e continuo dei dipendenti. Inoltre, oltre alle difficoltà, ai rischi e ai costi connessi al monitoraggio, un ulteriore fattore che può limitare la possibilità di avvalersi di meccanismi incentivanti basati sul controllo dell'impegno (*input*) è rappresentato dalla sostanziale impossibilità per il datore di lavoro di "punire" i dipendenti che sono scoperti a non adempiere correttamente ai propri compiti. Tale aspetto ha acquisito particolare rilevanza nel settore pubblico in quanto, se è vero che il ricorso al licenziamento è spesso poco utilizzato anche nelle imprese private (sia per motivi istituzionali che per gli alti costi di *turnover* che esso può determinare e i potenziali effetti negativi prodotti sul morale dei dipendenti), è innegabile che tale possibilità è stata resa istituzionalmente ancora più difficoltosa nel settore pubblico di molti Paesi di quanto non sia stato in quello privato⁷.

In relazione alle problematiche connesse all'utilizzo di meccanismi incentivanti basati sul controllo diretto dell'impegno, la valutazione di soluzioni alternative, tra cui, in primo luogo, quella delle retribuzioni incentivanti collegate alla performance e ai risultati (*output*) dei lavoratori, acquisisce particolare importanza nel pubblico impiego. Collegando la retribuzione del dipendente alla sua performance, che dipende ovviamente in modo positivo dal suo impegno, si punta ad allineare gli interessi del dipendente con quelli dell'organizzazione, rendendo così meno pressante l'esigenza di controllare direttamente il suo impegno. Per valutare appieno l'efficacia di tale strumento nel pubblico impiego, è comunque importante valutare attentamente quali problemi applicativi specifici si possono presentare nell'ambito del settore pubblico.

analizza la possibilità di spostare il lavoratore a una diversa mansione produttiva come opzione alternativa al licenziamento.

⁷ Una possibile spiegazione spesso avanzata di questo fenomeno (si veda, ad esempio, Horn (1995, cap. 5)) fa riferimento all'esigenza di tutelare le opinioni politiche dei dipendenti pubblici, evidenziando come storicamente il declino del cosiddetto *spoils system* (o *patronage*) e l'esigenza di una burocrazia indipendente abbiano indotto le amministrazioni pubbliche a limitare drasticamente il ricorso al licenziamento.

3. *Multidimensionalità dell'obiettivo pubblico e avversione al rischio dei dipendenti*

Se le imprese private, almeno in prima approssimazione, perseguono l'obiettivo della massimizzazione del profitto, o più in generale del valore dell'impresa, la questione dell'obiettivo da perseguire è certamente più complessa per le agenzie pubbliche e ciò gioca un ruolo rilevante nella possibilità di disegnare adeguati schemi retributivi incentivanti collegati ai risultati. Il mandato di gran parte delle agenzie pubbliche è *multidimensionale*, nel senso che non esiste un'unica dimensione per valutare gli effetti positivi o negativi dell'azione pubblica. Ciascun agente pubblico dovrebbe perseguire il *benessere sociale* che si concretizza in una pluralità di obiettivi tra cui, ad esempio, la soddisfazione dei cittadini, lo sviluppo della società, la riduzione degli sprechi e il contenimento della spesa pubblica, il miglioramento della qualità ambientale e la più equa redistribuzione della ricchezza. E' vero, inoltre, che se tali argomentazioni tendono a valere più per certe cariche dirigenziali e per certe funzioni di regolamentazione e controllo, tradizionali del settore pubblico, gli effetti che ne derivano sulle politiche di incentivazione del personale si possono diffondere a qualsiasi livello dell'organizzazione pubblica.

A ben vedere, la multidimensionalità dell'obiettivo non costituisce di per sé un ostacolo alla costruzione di adeguate strutture incentivanti che spingano i dipendenti pubblici a massimizzare il benessere sociale. I "giusti" incentivi, infatti, potrebbero essere creati collegando la retribuzione dei dipendenti a più indicatori, eventualmente adeguatamente pesati, che riflettano le varie dimensioni del benessere per la collettività. Nell'ambito del modello introdotto nel par. 2, lo schema di incentivazione ottimale potrebbe rappresentarsi, in forma generale, come $w = w(y, b)$ dove, come in precedenza, y rappresenta il vettore delle varie dimensioni del benessere sociale e b il vettore dei vari pesi attribuiti dal principale pubblico a ciascuna dimensione. In questo caso, in analogia con le imprese private in cui lo schema di incentivazione ottimale è quello che spinge l'agente a scegliere il livello di sforzo che massimizza il profitto (atteso) dell'impresa, lo schema di incentivazione ottimale porterebbe l'agente pubblico a scegliere l'impegno che massimizza la funzione "pesata" del benessere

sociale⁸. Il problema in concreto nasce invece dal fatto che se il profitto di un'impresa o il corso delle sue azioni costituiscono dei valori individuabili e misurabili con relativa facilità, al contrario, molte dimensioni del benessere sociale non sono facilmente osservabili. Non è possibile, dunque, collegare la retribuzione dei dipendenti pubblici a indicatori che riflettano, anche in modo imperfetto, tali dimensioni e ciò può ridurre fortemente l'efficacia delle retribuzioni incentivanti nel pubblico impiego.

Per dimostrare formalmente tale risultato, sviluppiamo il modello del par. 2 ricorrendo a una versione leggermente modificata e adattata del modello di agenzia *multi-tasking* di Holmstrom e Milgrom (1991), in cui all'agente è richiesto di svolgere contemporaneamente più mansioni (*tasks*) per ciascuna delle quali non è possibile stabilire in eguale misura degli adeguati schemi retributivi incentivanti. Ipotizziamo, per semplicità, che le dimensioni del benessere sociale rilevanti per il principale pubblico siano due⁹, y_1 e y_2 , e, conseguentemente, che questi abbia interesse affinché il dipendente pubblico “distribuisca” adeguatamente il suo impegno nel perseguimento delle due dimensioni contemporaneamente. Assumiamo che a tale scopo sia predisposto il seguente compenso incentivante che collega *linearmente* la retribuzione del dipendente al risultato produttivo ottenuto¹⁰:

$$w(y) = \alpha + \beta'y \quad (7)$$

⁸ Un problema che potrebbe sorgere in tale situazione è quello relativo alla definizione dei pesi; tale questione viene discussa in Tirole (1994, par. 2.1).

⁹ Il caso con $m > 2$ dimensioni costituisce una semplice estensione del seguente.

¹⁰ La linearità degli incentivi, oltre a facilitare la trattabilità analitica del modello, ha una sua ben precisa valenza teorica (Holmstrom e Milgrom, 1987). L'evidenza empirica, peraltro, mostra che i premi incentivanti distribuiti all'interno delle organizzazioni sono spesso *non lineari* nell'output, nel senso che sono assegnati ai lavoratori in somme prefissate quando sono raggiunti certi *targets* produttivi; ciò è confermato anche dall'esperienza nella Pa italiana. Rispetto al caso con schemi retributivi incentivanti lineari, gli incentivi non lineari possono produrre delle complicazioni ulteriori (Prendergast, 1999, par. 2.2) che, peraltro, riguardano indistintamente tanto le organizzazioni pubbliche che quelle private.

dove α rappresenta la componente fissa della retribuzione,¹¹ mentre β rappresenta il vettore a due dimensioni (β_1 e β_2) delle componenti variabili (*piece-rates*) collegate linearmente alla realizzazione di y . Tale parametro definisce il potere degli incentivi per il dipendente, nel senso che tanto più elevato è il valore di β , tanto più “a alto potenziale” sono gli incentivi per l’agente.

Ricorrendo alla formula standard sull’aspettativa di una variabile esponenziale normalmente distribuita (Billingsley, 1986, pag. 286), l’utilità attesa del dipendente pubblico quando sceglie di realizzare il vettore di sforzo $e = (e_1, e_2)$ è data da:

$$u = -\exp\left[-r\left(\beta' y + \alpha - \frac{e' Ce}{2}\right)\right] = -\exp\left(-r\beta' e + \frac{r^2 \beta' \Omega \beta}{2} - r\alpha + \frac{re' Ce}{2}\right) \quad (8)$$

che può essere riscritta come $u = -\exp(-rx)$ dove:

$$x = \beta' e + \alpha - \frac{r\beta' \Omega \beta}{2} - \frac{re' Ce}{2}. \quad (9)$$

La (9) rappresenta la retribuzione attesa meno il premio per il rischio¹² e meno la disutilità dello sforzo ed è nota come *equivalente monetario certo*. In altri termini, essa esprime l’ammontare di reddito sicuro che garantisce all’agente la stessa utilità dell’ammontare incerto, al netto della disutilità per lo sforzo, connesso allo schema retributivo incentivante (Milgrom e Roberts, 1992, pag. 222).

Il benessere atteso dal principale pubblico è adesso uguale a:

$$EU = [b' y - \beta' y] - \alpha = (b - \beta)' e - \alpha \quad (10)$$

¹¹ Il ruolo di α in questo contesto è piuttosto limitato e la sua funzione principale consiste nel garantire al lavoratore un’utilità almeno pari a quella di riserva che otterrebbe da un’altra occupazione, in modo da soddisfarne il *vincolo di partecipazione*.

¹² In particolare abbiamo che $\beta' \Omega \beta = \beta_1^2 + \sigma_1^2 + \beta_2^2 + \sigma_2^2 + 2\beta_1 \beta_2 \sigma_{12}$ indica la varianza del reddito dell’agente in base allo schema lineare di retribuzione in questione.

per cui è possibile ottenere il benessere o surplus totale atteso sommando la (9) con la (10):

$$S = b'e - \frac{r\beta'\Omega\beta}{2} - \frac{e'Ce}{2}. \quad (11)$$

Il problema della struttura retributiva ottimale è dunque quello relativo alla scelta della coppia di vettori e e β che massimizza il benessere totale, sotto la condizione che il dipendente pubblico agisce coerentemente con il proprio obiettivo. Formalmente, tutto ciò può essere espresso dal seguente programma:

$$\begin{aligned} & \max_{e, \beta} \{S\} \\ & c.v. \\ & e = \arg \max_{e'} \{x\} \end{aligned} \quad (12)$$

Nel problema di massimo appena delineato il vincolo costituisce il *vincolo di compatibilità degli incentivi* e può essere sostituito dalla condizione del primo ordine del problema di ottimo del dipendente¹³, cioè da:

$$e = C^{-1}\beta. \quad (13)$$

Derivando rispetto a β la (11) con il vincolo rappresentato dalla (13), otteniamo la seguente condizione del primo ordine:

$$C^{-1}b = (C^{-1} + r\Omega)\beta. \quad (14)$$

Moltiplicando ambo i lati della (14) per C ed indicando con I la matrice identità di ordine m , si perviene alla seguente espressione:

¹³ Si tratta del noto *approccio del primo ordine* per la soluzione del modello di agenzia, così definito in quanto non sono considerate le condizioni di massimo del secondo ordine del problema di massimizzazione dell'agente (Mirrlees, 1975; Rogerson, 1985). Per un diverso approccio risolutivo si veda Grossman e Hart (1983).

$$\beta^* = (I + rC\Omega)^{-1}b. \quad (15)$$

3.1. Importanza dell'avversione al rischio dei dipendenti pubblici

Combinando le espressioni (13) e (15) è possibile derivare alcune prime importanti indicazioni sulla struttura ottimale degli incentivi retributivi collegati alla performance nel pubblico impiego. Se $r = 0$, cioè se il dipendente è neutrale rispetto al rischio di oscillazioni retributive imputabili a fattori casuali che egli non è in grado di controllare, la (15) diventa $\beta = b$ e, sostituendo nella (13), $e = C^{-1}b$ che uguaglia il risultato di *first-best*. In questo modo si è dimostrato formalmente un risultato fondamentale del modello di agenzia: in presenza di agenti neutrali rispetto al rischio è possibile ottenere il risultato di *first-best* anche quando lo sforzo non è contrattabile (osservabile e/o verificabile), attraverso una adeguata struttura lineare di incentivi che collega la retribuzione dell'agente all'output produttivo.

Tale risultato – del tutto incoraggiante – non è però più conseguibile quando $r > 0$, in quanto, in base alle ipotesi definite su C e su Ω , avremo che $\beta < b$. In presenza di lavoratori avversi al rischio ($r > 0$), lo schema incentivante ottimale, ottenuto risolvendo il programma (12), stabilisce per l'agente una remunerazione marginale inferiore al suo contributo marginale al beneficio sociale ($\beta_i < b_i$ per ogni i o dimensione dello sforzo/benessere sociale). Inoltre, in equilibrio si determina un minore livello di impegno del dipendente, come si può facilmente verificare dalla (13). Tutto ciò, produce il noto risultato di *second-best* imputabile al *trade-off* tra incentivi allo sforzo ed efficiente ripartizione del rischio che costituisce l'aspetto più saliente del modello principale-agente.

L'ipotesi che il dipendente sia più avverso al rischio del principale è largamente plausibile nel pubblico impiego¹⁴. In tale circostanza, è socialmente efficiente che il rischio delle fluttuazioni dovute a fattori stocastici sia sopportato maggiormente dalla parte che è più propensa ad accettarlo e, nel caso estremo di principale neutrale al rischio, ciò implicherebbe una retribuzione costante per

¹⁴ Ad esempio, si sostiene che il dipendente pubblico sia più avverso al rischio in quanto tale, piuttosto che nelle vesti di contribuente (Stiglitz, 1989).

il dipendente; in questo caso, però, verrebbero a mancare per quest'ultimo gli incentivi all'impegno.

Inoltre, quando il dipendente è avverso al rischio acquisisce maggiore rilevanza, nella definizione del peso ottimale della componente incentivante β , la precisione con cui è possibile inferire il livello di impegno erogato dal dipendente tramite il segnale y della performance; tale precisione è espressa dalla matrice delle varianze-covarianze Ω , nel senso che, per ogni dimensione dello sforzo, a valori più elevati della varianza corrisponde un sistema di misurazione dell'impegno meno preciso (Milgrom e Roberts, 1992, pagg. 226-227). Come emerge chiaramente dalla (15), tanto più y è un segnale "impreciso" sullo sforzo erogato dall'agente, tanto più risulta inopportuno impiegare incentivi ad alto potenziale.

In conclusione, sulla base dei risultati precedenti è possibile affermare che tanto maggiore è l'avversione al rischio dei dipendenti (tanto più grande è r) tanto minore è, in equilibrio, il peso della componente incentivante β e, conseguentemente, tanto minore è lo sforzo del dipendente.

L'elevato grado di avversione al rischio dei dipendenti pubblici, una delle questioni su cui tradizionalmente la letteratura sociologica sulla burocrazia si è soffermata maggiormente (Mayntz, 1982, cap. 6), gioca dunque un ruolo di primaria importanza nel definire l'effettiva desiderabilità nel pubblico impiego di strutture retributive incentivanti collegate ai risultati. Strettamente correlato a quest'aspetto vi è poi quello di stabilire se i lavoratori siano più avversi al rischio nel settore pubblico piuttosto che in quello privato, per cui l'utilizzo degli strumenti retributivi in questione sia più efficiente nell'uno, piuttosto che nell'altro settore. Sebbene la dimostrazione empirica sia tutt'altro che semplice, numerosi fatti stilizzati del pubblico impiego, primo fra tutti la maggiore sicurezza e stabilità del posto di lavoro a cui è stato già accennato in precedenza¹⁵, sembrano confermare l'impostazione sociologica che

¹⁵ Peraltro, di per sé, la maggiore sicurezza del posto di lavoro non spiega perché i lavoratori più avversi al rischio siano sovra-rappresentati nel pubblico impiego rispetto che in quello privato. La sicurezza del posto di lavoro è un beneficio per tutti i lavoratori e non solo per quelli più avversi al rischio. Essa dovrebbe quindi attrarre tutti i lavoratori e produrre un eccesso di offerta di lavoro nel settore pubblico. Se però tale beneficio viene, per così dire, "compensato" con altre componenti rintracciabili comunemente nel pubblico impiego, tra cui in particolare retribuzioni medie più basse rispetto ad alcuni settori privati, differenziali retributivi più appiattiti e prospettive di carriera più limitate, in modo da aggiustare l'eccesso di

propende per una maggiore avversione al rischio da parte dei dipendenti pubblici.¹⁶

3.2. Effetti della molteplicità degli obiettivi sugli incentivi dei dipendenti pubblici

Un secondo aspetto che emerge dalla soluzione del modello analitico è che la molteplicità di obiettivi, o dimensioni del benessere sociale, può sconsigliare ulteriormente l'utilizzo di strutture retributive incentivanti quando gli sforzi del dipendente nel perseguire gli obiettivi sono tra loro *sostituti*. Per dimostrare formalmente tale affermazione, focalizziamo l'attenzione sul caso particolare in cui $\sigma_{12} = \sigma_{21} = 0$ e $\sigma_{22} = \infty$. In sostanza, l'eccessiva variabilità del “segnale” produttivo y_2 , sconsiglia il suo utilizzo per incentivare lo sforzo dell'agente verso il suo perseguimento ($\beta_2^* = 0$); alternativamente, si potrebbe più semplicemente assumere che y_2 non sia contrattabile, ipotesi largamente plausibile per alcuni obiettivi della Pa.

In tali circostanze, tramite alcuni passaggi algebrici, è possibile riscrivere l'espressione (15) rispetto all'obiettivo y_1 nella forma seguente:

$$\beta_1^* = \frac{\left(b_1 - b_2 \frac{c_{12}}{c_{22}} \right)}{\left[1 + r\sigma_1^2 \left(c_{11} - \frac{c_{12}^2}{c_{22}} \right) \right]}. \quad (16)$$

Dalla (16) emerge chiaramente che quando $c_{12} > 0$, il che implica che gli sforzi del dipendente nel perseguimento dei due

offerta di lavoro, è logico concludere che i lavoratori più avversi al rischio di oscillazioni retributive costituiscano una frazione maggiore dei lavoratori impiegati nel settore pubblico rispetto a quelli impiegati nel privato.

¹⁶ Un altro metodo, più puntuale, ma certamente non semplice, per valutare la maggiore avversione al rischio dei dipendenti pubblici consiste nel vagliare tale aspetto empiricamente. A tale riguardo, in Goodsell (1985) sono riportati numerosi studi empirici e sperimentali concernenti differenti aspetti del comportamento burocratico e ciò che sembra emergere, sia pure in modo non definitivo, è una tendenziale maggior avversione al rischio da parte dei dipendenti pubblici rispetto a quelli che lavorano nel settore privato.

obiettivi sono tra loro sostituti, il valore ottimale dell'incentivo β_1^* si riduce rispetto al caso in cui gli sforzi sono tra loro indipendenti ($c_{12} = 0$), in quanto accrescere lo sforzo per il perseguimento di un obiettivo accresce il costo marginale dello sforzo per l'altro.¹⁷ Quando il perseguimento di più obiettivi prevede la realizzazione di certi sforzi che sono tra loro sostituti, è possibile indirizzare l'impegno dell'agente verso un obiettivo premiando il suo perseguimento oppure riducendo gli incentivi per il perseguimento degli altri. Ma se alcuni obiettivi non sono contrattabili, l'unico modo per indirizzare lo sforzo del dipendente verso il loro perseguimento rimane quello di ridurre gli incentivi per il perseguimento degli altri.

Un esempio può contribuire a chiarire ulteriormente la questione. Pensiamo ai professori universitari la cui professione può idealmente scomporsi in due attività entrambe fondamentali per il miglioramento del benessere di una collettività: l'insegnamento e la ricerca scientifica. Se i risultati della ricerca sono relativamente facili da misurare, ad esempio, in termini di pubblicazioni scientifiche (eventualmente pesate in base al prestigio della rivista), altrettanto non può dirsi per quanto riguarda l'insegnamento; per quest'ultima attività, infatti, i risultati non sono facilmente osservabili e/o verificabili e comunque un loro più completo e corretto apprezzamento è possibile solo nel lungo termine. Di conseguenza, considerando singolarmente le due attività, il principale pubblico (l'università) potrebbe essere in grado di disegnare degli schemi retributivi diretti a incentivare soltanto la ricerca. Tecnicamente, si potrebbero avere degli incentivi ad alto potenziale per la ricerca, ma soltanto a basso potenziale per l'insegnamento. Tuttavia, poiché le due attività sono tra loro chiaramente sostituite nello sforzo (o, più correttamente, nel tempo dedicato a ciascuna di esse) tale strategia potrebbe spingere i professori a dedicare un maggior impegno alla ricerca a scapito dell'insegnamento, in quanto al margine gli sforzi dedicati alla prima attività sono remunerati in misura sostanzialmente maggiore. Se l'università vuole evitare tale rischio e garantire il giusto svolgimento di entrambe le attività contemporaneamente potrà trovarsi nella situazione di non aver altra scelta che quella di ridurre

¹⁷ Ovviamente avremo un risultato opposto nel caso in cui i due sforzi siano tra loro *complementari* ($c_{12} < 0$); questa ipotesi è però meno interessante nel contesto di cui si sta discutendo.

il peso della componente incentivante anche per quanto riguarda la ricerca.¹⁸

Numerosi altri esempi analoghi al precedente possono essere facilmente individuati nel settore pubblico: pensiamo, all'attività di produzione diretta (visite, interventi ecc.) rispetto a quella diagnostico-terapeutica e preventiva per un medico, all'attività di ricerca orientata a progetti a più breve termine rispetto a quella più a lungo termine per un ricercatore, all'attività operativa di missione e a quella di addestramento delle reclute per un militare, all'attività di disbrigo delle pratiche burocratiche e all'attenzione (cortesia) per gli utenti per un dipendente comunale o per un impiegato ministeriale ecc.. Più in generale, nell'ambito di tutto il settore pubblico acquista rilevanza la possibilità di perseguire contemporaneamente gli aspetti *quantitativi* (misurabili) di un servizio o una prestazione, tra cui in particolare quello della riduzione dei costi, e quelli *qualitativi*, molto più complessi da misurare, da contrattare e, dunque, da poter incentivare. Tale possibilità, inoltre, diventa ancora più complessa da realizzare a causa della natura di *experience goods* di molte produzioni pubbliche. Per *experience goods*, diversamente dai cosiddetti *search goods*, si intende quei beni e servizi per cui la qualità non può essere valutata facilmente se non solo successivamente al consumo; è il caso, per citare solo due esempi, dell'istruzione e dell'assistenza sanitaria. Come è stato ampiamente discusso in letteratura¹⁹, la caratteristica distintiva di tali beni accresce la complessità a istituire dei meccanismi incentivanti che ne garantiscano la cura degli aspetti qualitativi da parte dei produttori.²⁰

¹⁸ Cosa potrebbe accadere in tale circostanza se al professore fosse offerta la possibilità di dedicarsi anche ad una attività esterna all'università (es. consulenze) per lui particolarmente remunerativa? Gli scarsi incentivi presenti all'interno dell'università potrebbero spingerlo a sacrificare il "lavoro pubblico" in favore di quello "privato"; il modo più sicuro per impedire che ciò avvenga, sembra essere il proibire istituzionalmente l'attività di consulenza esterna per chi lavora nel settore pubblico.

¹⁹ Si veda, in particolare, Laffont e Tirole (1993, cap. 4).

²⁰ Quando, come spesso accade, l'attività produttiva pubblica è realizzata in regime di monopolio, vengono anche a mancare dei possibili elementi di raffronto. Ciò rende più difficoltoso istituire quei meccanismi positivi di reputazione che potrebbero risolvere, almeno parzialmente, la problematica connessa agli *experience goods*.

Ovviamente, si potrebbe obiettare che i fenomeni di *multi-tasking*, e in particolare il possibile *trade-off* tra incentivazione degli aspetti quantitativi e qualitativi di una prestazione, sono presenti anche nel settore privato. In generale, dunque, tali fenomeni non dovrebbero giustificare un minor utilizzo degli incentivi retributivi nel settore pubblico rispetto che in quello privato. Peraltro, in quest'ultimo la possibilità di utilizzare il profitto dell'impresa come obiettivo misurabile a cui collegare, in varie forme, gli incentivi del manager può consentire di risolvere, almeno parzialmente, la problematica in questione. La massimizzazione del profitto, infatti, impone necessariamente al manager di tenere in considerazione tutte le dimensioni della prestazione che concorrono a determinarlo (anche quelle per cui risulterebbe estremamente difficile, oppure impossibile, istituire dei meccanismi diretti di incentivazione); ciò è reso certamente più complesso nel settore pubblico data la diversa natura, rispetto al profitto, dell'obiettivo ultimo costituito dal benessere sociale.

4. *Difficoltà di misurazione della performance e valutazioni dei dirigenti*

4.1. Proxy della performance e comportamenti opportunistici

Le problematiche relative alla definizione e alla misurazione di certi obiettivi e dei risultati di una organizzazione pubblica potrebbero essere aggirate se fosse possibile individuare degli indicatori alternativi (*proxies*) a cui collegare la remunerazione dei dipendenti. Ricorrendo nuovamente all'esempio precedente dei professori universitari, se non è possibile misurare perfettamente i risultati ottenuti per l'insegnamento, potrebbe essere comunque possibile ricorrere a una *proxy* di tali risultati utilizzando, ad esempio, le votazioni ottenute agli esami dagli studenti e/o i giudizi forniti da questi ultimi sull'operato dei professori. In questo modo, anche l'attività di insegnamento potrebbe essere valutata e premiata sulla base di indicatori oggettivi a cui collegare i premi retributivi. Peraltro, tali indicatori non rappresentano i risultati effettivi dell'attività in questione, ma più semplicemente delle loro *proxies*.

La soluzione del problema della mancanza di effettivi indicatori della performance tramite il ricorso a loro *proxies* è, in realtà, tutt'altro che banale e priva di potenziali controindicazioni. In particolare, è possibile dimostrare che tale "strategia" porta a risultati socialmente ottimi (*first-best*) soltanto in casi del tutto

particolari, mentre in generale favorisce comportamenti “opportunistici” dei dipendenti analoghi a quelli già evidenziati nel paragrafo precedente. Ciò determina risultati di *second-best* e favorisce incentivi “a basso potenziale” all’interno dell’organizzazione.

Per dimostrare formalmente tale risultato, per convenienza espositiva, abbandoniamo momentaneamente “il mondo a m dimensioni” dei paragrafi precedenti²¹ e focalizziamo l’attenzione su un dipendente che deve scegliere il livello di sforzo da erogare nello svolgimento di una sola mansione (es. insegnamento) di cui non è possibile misurare con precisione il risultato²². Poiché in questo caso y non è contrattabile, il principale, per incentivare l’agente, deve ricorrere a una *proxy* osservabile e verificabile a cui collegare la retribuzione. Ammettiamo che tale *proxy* esista e indichiamola con \tilde{y} . Più specificatamente avremo che:

$$\tilde{y} = \eta e + \varepsilon \quad (17)$$

L’unica differenza tra y e \tilde{y} è rappresentata dal ruolo di η che ha effetto esclusivamente sulla *proxy*, mentre non incide su y (il “vero” risultato che ha rilevanza per il principale). Ipotizziamo che η sia informazione privata del dipendente e che risulti $\eta \sim N(1, \sigma_\eta^2)$ dove σ_η^2 esprime la possibilità per il dipendente di erogare “strategicamente” lo sforzo in modo da accrescere il valore di \tilde{y} . In virtù dei cambiamenti specificati, lo schema retributivo incentivante diventa adesso:

$$w(\tilde{y}) = \alpha + \beta_{\tilde{y}} \tilde{y} \quad (18)$$

dove $\beta_{\tilde{y}}$ esprime la componente incentivante della retribuzione collegata alla realizzazione di \tilde{y} .

Il problema che può sorgere con lo schema retributivo $w(\tilde{y})$ dipende dal fatto che il rendimento marginale dello sforzo per l’agente dipende da η mentre il beneficio (sociale) marginale per il principale non dipende da tale variabile. Riprendendo nuovamente

²¹ Ciò non produce alcun rilevante effetto di natura qualitativa su ciò che si intende illustrare.

²² Il primo modello teorico che analizza la questione è quello di Baker (1992).

il nostro esempio, se l'incentivo dei professori per l'insegnamento è collegato ai giudizi degli studenti i primi potrebbero cercare di "accattivarsi" i favori dei secondi indirizzando il proprio impegno con attività e comportamenti che non migliorano in concreto l'insegnamento loro trasmesso. Analogamente, se l'incentivo fosse collegato alle votazioni degli studenti, i professori potrebbero distorcere le votazioni e/o devolvere parte dei loro sforzi per individuare e accaparrarsi gli studenti migliori senza che questo, ovviamente, migliori il livello di insegnamento effettivamente trasmesso.

Numerosi esempi analoghi al precedente possono essere rintracciati nei più svariati settori del pubblico impiego²³. In particolare, un altro comparto gestito prevalentemente, anche se non in esclusiva, dal settore pubblico in cui la problematica in questione acquisisce particolare rilevanza è quello dei servizi sanitari (Clerico, 1997). E' perlomeno problematico, infatti, misurare il risultato finale delle prestazioni sanitarie (ossia il loro impatto sullo stato di salute dei pazienti) dal momento che, oltre i soliti problemi di misurazione delle prestazioni, sullo stato di salute di un paziente incidono fattori quali il comportamento del paziente stesso (es. modalità con cui si adatta alla prescrizione medica o all'intervento chirurgico) e il decorso storico della malattia. In altri termini, diversi fattori stocastici (con varianza elevata) influenzano lo stato di salute di una persona e rendono problematica la valutazione dell'operato del medico. In tali circostanze è necessario, dunque, ricorrere a delle *proxies* (es. lunghezza media di degenza del paziente, costo medio per caso trattato, tasso di mortalità, o più in generale di insuccessi, per interventi chirurgici eseguiti ecc.). E' facile rendersi conto come tali indicatori della performance possano favorire comportamenti opportunistici del medico che, in generale, non migliorano il benessere per la collettività²⁴.

²³ La difficoltà pratica e le possibili distorsioni connesse all'utilizzo di *proxies* oggettive della performance dei dipendenti pubblici, negli anni '80 furono al centro di un ampio dibattito in Gran Bretagna. Particolarmente interessante, al riguardo, è l'indagine condotta da Sheehy (1993) sui giudizi forniti dai funzionari di pubblica sicurezza britannici in cui emergeva che qualsiasi tentativo di collegare il rendimento a misure oggettive, quali il numero di arresti effettuati, le contravvenzioni emesse, ecc., era suscettibile di abusi e quindi non andava neanche preso in considerazione.

²⁴ Un esempio particolarmente "suggestivo" è riportato in Leventis (1997), il quale ha valutato la "reazione" dei cardiocirurghi dello Stato di New York di fronte agli incentivi. In

Per dimostrare formalmente come tali problematiche possono determinare, in equilibrio, bassi livelli degli incentivi, ipotizziamo per semplicità che il dipendente sia neutrale rispetto al rischio ($r = 0$); ciò ci consentirà di valutare specificatamente gli effetti sugli incentivi dovuti alla presenza di una *proxy* della performance, tralasciando quelli imputabili all'avversione al rischio dell'agente. In equilibrio, il livello di sforzo scelto dall'agente è dato dalla seguente espressione, che è la corrispondente della (13) per il caso semplificato qui considerato in cui e , $\beta_{\tilde{y}}$ e C sono scalari:

$$e = \frac{\eta\beta_{\tilde{y}}}{C}. \quad (19)$$

Confrontando la (19) con la (13) è possibile notare come esse coincidono se e solo se $\sigma_{\eta}^2 = 0$, mentre nel caso generale con $\sigma_{\eta}^2 > 0$ il dipendente basa la scelta del livello ottimale di sforzo su η che non ha alcun effetto sul beneficio sociale. Per effetto di tale “distorsione” il principale deve modificare la struttura ottimale degli incentivi. Più specificatamente, nel caso generale con $\sigma_{\eta}^2 > 0$, il principale pubblico massimizza il beneficio atteso sotto il vincolo espresso dalla (19) e sceglie nel modo seguente il valore ottimale della componente incentivante della retribuzione $\beta_{\tilde{y}}$:

$$\beta_{\tilde{y}}^* = \frac{b}{1 + \sigma_{\eta}^2} < b. \quad (20)$$

Come emerge chiaramente dalla (20), anche quando l'agente è neutrale al rischio (il che, quando è possibile contrattare sul vero

particolare, col fine di incentivare l'impegno e l'attenzione dei chirurghi nell'esercizio delle loro mansioni, in certi ospedali di New York è previsto un sistema remunerativo che penalizza i chirurghi quando il tasso di mortalità relativo ai loro interventi supera una certa soglia prefissata. Si tratta, in sostanza, di un meccanismo retributivo incentivante che collega (non linearmente) la retribuzione del chirurgo a una *proxy* (il tasso di mortalità delle operazioni eseguite) della sua performance. La reazione dei chirurghi individuata nello studio di Leventis di fronte a tale schema incentivante è risultata quella di rifiutarsi di eseguire le operazioni chirurgiche che presentavano un più elevato rischio di vita per i pazienti ogni qualvolta ci si avvicinava alla soglia prefissata.

obiettivo del principale, consentirebbe di ottenere la soluzione di *first-best* con $\beta^* = b$), l'impossibilità di individuare e misurare oggettivamente i "veri" obiettivi del principale e la conseguente necessità di ricorrere a delle *proxies* imperfette determina, in equilibrio, incentivi a più basso potenziale ($\beta_y^* < b$) e, conseguentemente, più bassi livelli di impegno dei dipendenti.

4.2. Vantaggi e problemi con le valutazioni soggettive nel pubblico impiego

In alternativa all'utilizzo di indicatori *oggettivi* della performance, all'interno delle organizzazioni pubbliche si sono diffuse le valutazioni *soggettive* del management sulle prestazioni dei subordinati (Marsden, 1994). L'utilizzo dei sistemi di valutazione soggettiva può consentire di evitare molti dei problemi degli indicatori oggettivi e in particolare garantire una maggiore flessibilità nei giudizi della performance in presenza della molteplicità di obiettivi (*multi-tasking concerns*), riducendo il rischio di attribuire maggiore importanza a ciò che risulta più facile da misurare e contrattare. In virtù di quanto sostenuto nei paragrafi precedenti, tali considerazioni acquistano particolare rilievo nell'ambito del settore pubblico. Gran parte delle attività svolte in molti settori della Pa sono caratterizzate da mansioni di tipo amministrativo e da servizi erogati al pubblico per i quali le misure oggettive della performance sono difficili da ottenere. Inoltre, la maggiore capacità delle valutazioni soggettive di tener conto degli aspetti qualitativi delle mansioni svolte dovrebbe renderle preferibili in tale settore in relazione alla particolare rilevanza attribuita alla qualità dei servizi.

Peraltro, occorre anche considerare che l'aspetto peculiare delle valutazioni soggettive è che, in quanto tali, non possono essere verificate da terze parti e ciò potrebbe generare alcune distorsioni che ne possono ridurre l'efficacia. Ad esempio, un aspetto particolarmente discusso nella letteratura sui contratti e gli incentivi è quello noto come *problema del "doppio azzardo morale"* (*double moral hazard*). Esso consiste nel fatto che quando il valutatore della prestazione è anche *residual claimant* sui profitti, egli può avere tutto l'interesse a comportarsi slealmente comprimendo con dolo verso il basso le valutazioni in modo da risparmiare sui premi

retributivi connessi al raggiungimento di certi risultati²⁵. Sebbene la problematica del *double moral hazard* possa acquisire una certa valenza anche nel settore pubblico quando la remunerazione del management viene fatta dipendere, in qualche forma, dai risparmi di gestione dell'amministrazione²⁶, maggiore rilevanza empirica sembra aver acquisito in tale settore un'ulteriore problematica connessa all'utilizzo delle valutazioni soggettive della performance. In particolare, esiste una chiara evidenza che nel settore pubblico, più che in quello privato, la dirigenza tenda a "comprimere" le valutazioni dei propri subordinati (*compression of ratings*) evitando di distinguere le "buone" dalle "cattive" prestazioni e premiando tutti nella stessa misura²⁷. Inoltre, il forte potere decisionale attribuito ai dirigenti nel valutare le prestazioni dei subordinati può

²⁵ La problematica in questione ha originato l'ormai ampia letteratura sui contratti *self-enforcing*, cioè sui contratti impliciti in grado di sostituire al meccanismo esogeno di "esecuzione esterna" (il giudice) un meccanismo endogeno di "esecuzione interna" (rendita associata al rispetto dell'accordo implicito). Per due recenti rassegne si rimanda ai lavori di Gibbons (1998) e Malcomson (1999).

²⁶ Come sottolineano Marsden e Momigliano (1996, pag. 56) "*Se esistono rilevanti asimmetrie informative a favore del management, il funzionamento di un sistema di incentivazione viene a dipendere anche dalla fiducia dei lavoratori nella buona fede della dirigenza*". Ad esempio, nell'amministrazione federale degli Stati Uniti, molti dipendenti ritenevano che fosse applicato dal management un tetto al numero dei punteggi elevati delle valutazioni, sebbene contrattualmente ne fosse sancito un esplicito divieto (MSPB, 1988, pag. 33).

²⁷ E' indubbio che tale problematica abbia costituito una delle maggiori cause (se non la maggiore in assoluto) di complicazione nell'utilizzo dei premi di produttività nel pubblico impiego italiano; si tratta dell'annosa questione delle "attribuzioni a pioggia" pressoché richiamata in ogni lavoro sull'argomento (tra gli altri, Prosperetti e Cananzi (1994), Dell'Aringa (1997b), Presidenza del Consiglio, Dipartimento per la Funzione Pubblica (1994)). Più recentemente, si è cercato di superare tale problematica tramite dei criteri più selettivi nella distribuzione degli incentivi (*premi per la qualità della prestazione individuale*) imponendo alla dirigenza l'obbligo di premiare solo i migliori e non tutti coloro che raggiungono un certo risultato. Gli studi applicati più recenti (Della Rocca e Rampino, 2000), peraltro, sembrano confermare come le pratiche seguite in passato nell'assegnazione dei premi continuino a prevalere sia pure tramite il ricorso a "tecniche" diverse (es. rotazione del personale premiato di anno in anno). I motivi di tali risultati potrebbero ricondursi ad alcune "anomalie" normative (in particolare la facoltà lasciata alla dirigenza di decidere se assegnare o meno i premi), alla carenza delle tecniche di valutazione e di una cultura manageriale che stenta ancora ad affermarsi nel settore pubblico.

favorire il proliferare di comportamenti *collusivi* (Tirole, 1986; 1992) e innescare *attività di influenza* (Milgrom e Roberts, 1988) le quali determinano risultati fortemente inefficienti per l'organizzazione; tali inefficienze consistono sia nelle risorse (tempo) spese dai lavoratori per tali attività, che non migliorano i risultati dell'organizzazione, sia nelle decisioni dei dirigenti che non riflettono le prestazioni effettive dei subordinati²⁸. Infine, quando mancano misure oggettive della performance si pone anche un altro problema: come è possibile valutare i valutatori? Spesso l'unico modo per procedere in tale senso è quello di avvalersi dei giudizi di altri valutatori di pari livello (altri dirigenti) con la conseguenza che se esiste una norma a cui generalmente ci si attiene (es. non discriminare eccessivamente nell'attribuzione dei premi) tutti avranno convenienza ad uniformarsi perché sarà poi in base a essa che sarà valutato anche il proprio operato (Prendergast, 1993).

In ogni caso, quando le valutazioni soggettive della performance sono "distorte", l'effetto che si produce è quello di ridurre il legame tra lo sforzo scelto dal dipendente e la sua retribuzione. Formalmente, indicando con \hat{y} la valutazione soggettiva della performance e sostituendola nella (1) al posto di y (la misura oggettiva della performance), si determina un incremento della varianza di \hat{y} rispetto all'effettivo valore dell'impegno e erogato dall'agente. Analogamente a quanto già dimostrato in precedenza, in equilibrio, ciò comporta un minor peso della componente retributiva incentivante e conseguentemente un più basso livello di sforzo del dipendente.

5. Natura multiprincipale della Pa e eterogeneità delle preferenze dei principali politici

Finora si è considerato un unico principale pubblico il cui (unico) obiettivo consiste nella massimizzazione del benessere sociale. In tale contesto, si è dimostrato come la multidimensionalità del benessere sociale, accompagnata all'impossibilità di definirne e misurarne correttamente certe dimensioni, all'avversione al rischio dei dipendenti pubblici, alle

²⁸ Le regole rigide e fortemente burocratizzate, che spesso caratterizzano il settore pubblico e scoraggiano l'impegno, si possono giustificare proprio con lo scopo di ridurre tali comportamenti.

“distorsioni” prodotte dal tentativo di sostituire nei contratti incentivanti certe dimensioni con loro *proxies* e alle difficoltà connesse alle valutazioni soggettive dei dirigenti, possono favorire nel pubblico impiego degli incentivi retributivi a basso potenziale.

Un modo più complesso, ma per molti versi più realistico, di analizzare la Pa consiste nel considerare la natura *multiprincipale* della burocrazia pubblica e gli effetti che questa produce sugli incentivi per i dipendenti. Gli interessi che gravitano sui comportamenti di ciascun dipendente pubblico, e in particolar modo sui dirigenti che guidano l'attività di ciascuna amministrazione, sono interessi specifici (e non semplicemente diverse dimensioni di un unico obiettivo generale) di cui si fanno portatori i diversi organi politico-istituzionali che sovrintendono l'amministrazione pubblica. In tale prospettiva, è possibile pensare al management pubblico come a un unico agente (*common agent*) sottoposto a contemporaneamente a una pluralità di schemi incentivanti promananti da una molteplicità di principali ognuno dei quali si caratterizza con proprie preferenze e obiettivi eterogenei. Tale eterogeneità di preferenze e obiettivi, inoltre, non è riconducibile esclusivamente alla presenza di interessi di particolari gruppi di pressione supportati da differenti fazioni politiche (es. industriali e categorie sindacali, industriali ed ambientalisti, militaristi e pacifisti ecc.), ma si può ritrovare anche tra organi istituzionali che, idealmente, dovrebbero perseguire lo stesso unico obiettivo (cioè, il benessere dell'intera collettività)²⁹. Posta in questi termini, la questione che ci accingiamo ad approfondire appare chiaramente diversa, e ancora più complessa, di quella connessa all'esigenza di “bilanciare” la massimizzazione del benessere sociale nelle sue diverse dimensioni.

Al fine di indagare la questione, estendiamo il modello di agenzia del par. 2 e consideriamo, adesso, la presenza di n principali che agiscono singolarmente e offrono in modo non cooperativo uno schema incentivante all'agente (dirigente pubblico) in modo da spingerlo a perseguire il proprio obiettivo³⁰.

²⁹ Come sottolinea Tirole (1994, pag. 24), “*No ministry's mandate is to maximize social welfare. The ministry of labor is there to defend wage earners, the ministry of industry to promote industry, the ministry of the environment to protect the environment, and so forth*”.

³⁰ Per una introduzione ai modelli *multiprincipals* con *moral hazard* si rimanda al lavoro originario di Bernheim e Whinston (1986). Il modello teorico presentato in questo paragrafo costituisce invece un adattamento di quello sviluppato in Dixit (1996, appendice).

Manteniamo le ipotesi del par. 2 e indichiamo con l'indice z il principale generico, con $z \in [1, n]$. In questo caso, $\alpha^z + \beta^z y$ rappresenta lo schema retributivo incentivante proposto dal singolo principale z , mentre $\alpha + \beta y$ rappresenta adesso la struttura retributiva "aggregata" che il dirigente pubblico si trova a dover "fronteggiare" (cioè che gli promana da tutti i principali contemporaneamente). Innanzitutto, occorre esaminare la scelta dell'agente in relazione a ogni singola relazione con ciascun principale. A tale scopo, definiamo i seguenti parametri degli incentivi:

$$A^z = \sum_{k \neq z} \alpha^k \quad (21)$$

$$B^z = \sum_{k \neq z} \beta^k \quad (22)$$

dove A^z e B^z rappresentano i parametri retributivi aggregati in assenza del principale z .

In presenza di tali parametri, l'agente sceglie il livello di sforzo in modo da soddisfare $e = C^{-1}B^z$ e l'equivalente monetario certo corrispondente è pari a:

$$\frac{B^z (C^{-1} - r\Omega) B^z}{2} + A^z. \quad (23)$$

Ricordando che α e β esprimono i parametri aggregati della retribuzione per l'agente, per cui $\alpha = A^z + \alpha^z$ e $\beta = B^z + \beta^z$, aggiungendo il principale z l'equivalente monetario certo totale per l'agente/dirigente pubblico può essere scritto come:

$$\frac{(B^z + \beta^z)(C^{-1} - r\Omega)(B^z + \beta^z)}{2} + A^z + \alpha^z. \quad (24)$$

Sottraendo la (23) dalla (24) si ottiene surplus *aggiuntivo* di cui l'agente può beneficiare dalla relazione con il principale z :

$$B^z (C^{-1} - r\Omega) \beta^z + \frac{\beta^z (C^{-1} - r\Omega) \beta^z}{2} + \alpha^z \equiv S^a. \quad (25)$$

Sottraendo dal surplus atteso complessivo, $(b^z - \beta^z)'C^{-1}(B^z + \beta^z) - \alpha^z$, quello ottenibile in assenza della relazione con il dirigente pubblico, $b^z'C^{-1}B^z$, dove b^z rappresenta il vettore dei benefici per il principale z , si ottiene che per quest'ultimo il beneficio *addizionale* promanante dalla relazione con il dirigente pubblico è pari a:

$$b^z'C^{-1}\beta^z - \beta^z'C^{-1}\beta^z - B^z'C^{-1}\beta^z - \alpha^z \equiv S^{pz}. \quad (26)$$

Il problema per il principale z è dunque quello della scelta ottimale di β^z (come in precedenza, α^z viene scelto semplicemente in modo da soddisfare il vincolo di partecipazione dell'agente) data la scelta ottima del dirigente pubblico rispetto a e e quelle degli altri principali rispetto a B^z .³¹ Tutto ciò viene espresso dal seguente programma in cui, a differenza di quello definito dall'espressione (12) del par. 2, non compare espressamente il vincolo di compatibilità degli incentivi per l'agente, in quanto già incluso nel calcolo dei diversi *pay-offs*:

$$\max_{\beta^z} \{S^a + S^{pz}\} \quad (27)$$

La condizione del primo ordine per la (27) è data da:

$$C^{-1}b^z = (C^{-1} + r\Omega)\beta^z + r\Omega B^z \quad (28)$$

che, moltiplicando ambo i lati per C , diventa:

$$b^z = (I + rC\Omega)\beta^z + rC\Omega B^z. \quad (29)$$

La (29) definisce implicitamente la scelta ottima di β^z dato B^z e, ovviamente, in equilibrio (di Nash), ciò deve valere ciascun principale. Sommando rispetto a z e ricordando che $B^z = \beta - \beta^z$, si

³¹ Nei termini della teoria dei giochi, si tratta di individuare l'equilibrio di Nash del gioco tra i principali (*leaders*) data la scelta ottima dell'agente (*follower*).

ottiene la seguente espressione che definisce lo schema incentivante di equilibrio per l'agente in presenza di n principali che perseguono individualmente il proprio obiettivo:

$$\beta_{MP}^* = (I + nrC\Omega)^{-1} b. \quad (30)$$

Se confrontiamo l'espressione (30) con la (15), relativa al contesto con un solo principale, si può notare come queste differiscono esclusivamente per il termine n che compare solo nel caso con molteplicità di principali. In sostanza, in presenza di n principali, si determina una situazione in cui l'effetto del termine $rC\Omega$ viene "amplificato" n volte. Poiché, come già dimostrato e ampiamente discusso in precedenza, l'avversione al rischio dei dipendenti, espressa dal termine r , e la varianza dell'indicatore che ne misura l'impegno, inclusa in Ω , sono inversamente correlati al "potere" degli incentivi, l'equilibrio con n principali si caratterizza per la presenza di incentivi a più basso potenziale rispetto al caso con un unico principale. Inoltre, tanto più grande è n , il numero di principali che vantano interessi particolari sul comportamento dell'agente/dirigente pubblico, tanto più basso è il livello di incentivi per quest'ultimo.

Per chiarire ulteriormente la questione, sostituendo per $B^z = \beta - \beta^z$, riscriviamo la (29) nella forma seguente:

$$b^z = \beta^z + rC\Omega\beta \quad (31)$$

da cui, sostituendo per il valore di equilibrio di β dalla (30), otteniamo:

$$\beta^z = b^z - rC\Omega(I + nrC\Omega)^{-1} b. \quad (32)$$

Focalizziamo l'attenzione sul caso particolare in cui $n = m$ e ciascun principale è interessato a una sola dimensione dell'output, per cui ciascun elemento del vettore b^z è nullo a eccezione dell'elemento i a cui è interessato il principale z , con $i \neq j$ e $z \neq h$, che è positivo. Peraltro, il vettore β^z può risultare diverso da zero anche per elementi j in quanto alla loro determinazione concorre,

oltre a b^z , il secondo termine del lato destro dell'espressione (32). In generale, date le assunzioni definite sui vari parametri, è normale attendersi che ciascun elemento del vettore degli incentivi β^f sia negativo a eccezione dell'elemento i ,³² per cui in presenza di una molteplicità di principali il potere degli incentivi per i dipendenti risulta fortemente ridimensionato. Infatti, anche quando ciascun principale persegue un'unica dimensione dell'output dell'agente e non è affatto interessato alle altre, avrà comunque convenienza a disincentivare l'impegno (o il tempo) dedicato dall'agente al perseguimento di quest'ultime in modo da indirizzarlo verso il proprio obiettivo. Ovviamente, tale conclusione si rafforza quando un principale ha un "interesse in negativo" verso il perseguimento di un certo obiettivo che, al contrario, è gradito a un altro principale (cioè quando qualche elemento del vettore b^z è negativo)³³.

Prendendo spunto dai risultati appena dimostrati potremmo sostenere che una strada per aggirare, almeno parzialmente, gli inconvenienti connessi alla presenza di incentivi a basso potenziale nella burocrazia pubblica possa consistere nel ridurre istituzionalmente il numero di principali che vantano interessi particolari sul comportamento dei singoli manager pubblici. Ad esempio, la separazione della politica dalla gestione amministrativa può consentire di isolare meglio le amministrazioni pubbliche dalle esigenze immediate, eterogenee e non sempre ben definite della politica consentendo loro di perseguire un insieme più stabile e trasparente di obiettivi, requisito fondamentale per una corretta politica di incentivazione del personale. La definizione degli obiettivi e, più in generale, il funzionamento dei sistemi retributivi incentivanti possono essere facilitati anche dall'esistenza di un certo grado di decentramento amministrativo e negoziale in quanto le singole amministrazioni vengono così a disporre di maggiori margini di autonomia e responsabilità nella definizione dei contratti di lavoro specialmente per quanto concerne gli aspetti connessi alle politiche di incentivazione della performance³⁴.

³² In questo caso, il termine costante della retribuzione, α^z , può essere "aggiustato" dal principale z in modo da garantire la partecipazione al contratto dell'agente.

³³ Il fatto che ciò sia vero nell'ambito dell'"arena politico-istituzionale" che sovrintende la Pa è ampiamente discusso e documentato in Wilson (1989), Stiglitz (1989; 1998) e North (1990).

³⁴ L'esistenza di una forte correlazione positiva tra grado di decentramento amministrativo-negoziale e flessibilità retributiva nel settore pubblico è documentato in Dell'Aringa (2001) su un campione di 13 Paesi OCSE.

In sostanza, gli sforzi, in buona parte connessi, diretti a separare l'indirizzo politico da quello gestionale e a favorire il decentramento negoziale e la responsabilità delle singole amministrazioni sembrano aprire nuovi spazi di manovra nella definizione di obiettivi meno eterogenei e, di conseguenza, di più efficaci meccanismi di incentivazione della forza lavoro. Peraltro, resta il fatto che la figura del datore di lavoro o principale non potrà mai avere nel settore pubblico la natura di soggetto unico che persegue un unico obiettivo ben definibile in un contratto incentivante. Pur riducendo il peso degli interessi particolari, di cui i politici si fanno promotori, che agiscono sulle decisioni delle singole agenzie pubbliche, il principale pubblico che persegue il benessere della collettività si esprime comunque attraverso i comportamenti di diversi organi istituzionali i cui mandati non coincidono con quello e spesso tendono a porsi in conflitto tra loro³⁵. Tutto ciò, come ampiamente discusso, non può che ridurre nel settore pubblico la potenzialità degli incentivi promananti dai contratti collegati alla performance.

6. *Considerazioni conclusive*

Perché gli incentivi retributivi collegati alla performance non hanno confermato nel pubblico impiego i risultati positivi fatti registrare nelle imprese private? Tali metodi rappresentano effettivamente degli strumenti utili alla gestione del personale nel settore pubblico? Con quali modalità è opportuno introdurli e quali problemi particolari comportano rispetto alla loro introduzione nelle imprese private?

In questo lavoro si è mirato a dare risposta a tali interrogativi utilizzando gli strumenti forniti dalla teoria economica degli incentivi e dei contratti. In particolare, è stato dapprima introdotto un modello di agenzia con sforzo multidimensionale che è stato poi esteso e sviluppato formalmente per valutare gli effetti prodotti sugli incentivi dalla pluralità di dimensioni del benessere sociale, dall'avversione al rischio dei dipendenti pubblici, dalle difficoltà a misurare certe dimensioni dell'obiettivo pubblico, che impongono

³⁵ La questione è approfondita in diversi studi recenti che, nella logica della massimizzazione del benessere sociale, hanno analizzato formalmente il funzionamento e la struttura del governo e della Pa (tra i contributi originali, si vedano in particolare, Martimort (1996) e Laffont e Martimort (1998); per una rassegna in italiano, si rimanda a Meccheri (2002)).

la necessità di avvalersi di *proxies*, e dall'eterogeneità delle preferenze dei principali politici e istituzionali che sovrintendono la Pa.

Dall'analisi risulta che, in generale, il pubblico impiego rappresenta un contesto meno favorevole di quello privato per l'introduzione di forme retributive incentivanti di questo tipo, in quanto le complicazioni analizzate tendono tutte a ridurre il peso ottimale della componente incentivante sul totale della retribuzione. Ovviamente, tali complicazioni non riguardano esclusivamente le organizzazioni pubbliche, in quanto possono interessare anche molte organizzazioni che operano nel settore privato. Per queste ultime, peraltro, esse appaiono, almeno in generale, molto più risolvibili proprio in virtù della particolare natura dell'obiettivo finale. Collegando gli incentivi al profitto, o più in generale al valore dell'impresa riflesso nel corso delle azioni, diventa più semplice risolvere i problemi legati alla molteplicità di dimensioni dell'output finale, alla difficoltà di misurazione del prodotto e alla pluralità di interessi (*stakeholders*) che gravitano sull'attività dell'impresa. Al contrario, molto diversa e certamente più complessa risulta la situazione per le burocrazie pubbliche il cui obiettivo finale, cioè la massimizzazione del benessere sociale, non si presta ad essere inserito in un contratto incentivante.

Tali considerazioni, comunque, tendono a prevalere in quei settori (comparti) della Pa dove prevalgono le funzioni tradizionali dello Stato di servizio, regolamentazione e controllo delle attività istituzionali, dove più complesse da valutare sono le attività professionali e dove più marcata risulta l'influenza del canale politico. Se da un lato tutto ciò impone una certa cautela nell'utilizzo di schemi incentivanti di questo tipo nel settore pubblico, potendo far privilegiare schemi alternativi (es. *trasparenti* meccanismi di carriera retributiva verticale e orizzontale basati sul merito e sul conseguimento di nuove competenze tramite adeguati processi formativi), al tempo stesso consente di sviluppare alcuni suggerimenti per la loro introduzione evidenziando come questa debba essere necessariamente preceduta da significative riforme gestionali, organizzative e istituzionali. In primo luogo è stato sottolineato come proprio le difficoltà connesse alla molteplicità di obiettivi e alla misurazione delle prestazioni rendono preferibili nel pubblico impiego il ricorso alle "più flessibili" valutazioni soggettive dei dirigenti sull'operato e sulla performance dei subordinati, rispetto ai contratti basati su misure oggettive. Peraltro,

affinché tali valutazioni risultino davvero efficaci e non producano, invece, quelle anomalie spesso registrate nel passato (es. “attribuzioni a pioggia”, favoritismi ecc.) la dirigenza pubblica deve disporre, oltre che delle risorse finanziarie necessarie, di adeguate tecniche e strumenti di valutazione delle prestazioni del personale e, soprattutto, deve essere anch'essa adeguatamente responsabilizzata sui risultati delle organizzazioni di cui è posta al vertice con il rischio di rinunciare anche ad alcuni importanti privilegi goduti nel passato.

Inoltre, è stato evidenziato come il decentramento amministrativo e negoziale e, per quanto possibile, la separazione della politica dalla gestione amministrativa costituiscono anch'essi un pre-requisito fondamentale che può consentire di migliorare nel settore pubblico l'efficacia degli incentivi retributivi collegati alla performance. In particolare, è opportuno che si affermi già nella fase di contrattazione il ruolo della dirigenza, rispetto a quello del vertice politico, nella veste di controparte negoziale pubblica in modo che si venga a creare una situazione in cui concorrono a definire i contratti (in particolar modo per quanto concerne la parte incentivante) direttamente coloro che li dovranno poi applicare nella valutazione dei risultati e la premiazione dei subordinati e che, dovendo rispondere dei risultati complessivi delle amministrazioni, ne subiranno in prima persona le conseguenze di un non corretto utilizzo.

Bibliografia

- Baker G.P. (1992), Incentive Contracts and Performance Measurement, *Journal of Political Economy*, vol. 100, n. 3, pp. 598-614.
- Bernheim B.D. e Whinston M. (1986), Common Agency, *Econometrica*, vol. 54, n. 4, pp. 911-930.
- Billingsley P. (1986), *Probability and Measure*, 2nd ed. John Wiley, New York.
- Brosio G. (1992), Informazione imperfetta, gerarchie e rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, in G. Muraro (cur.) *Economia dell'informazione ed economia pubblica*, Collana della Società Italiana degli Economisti, il Mulino, Bologna.
- Clerico G. (1997), *Istituzioni, incentivi ed efficienza in sanità*, CEDAM, Padova.
- Dell'Aringa C. (1997a), *Rapporto Aran sulle retribuzioni 1996*, Quaderni Aran/5, Franco Angeli, Milano.
- Dell'Aringa C. (1997b), La contrattazione e le retribuzioni pubbliche nel periodo 1994-1997: una breve (e parziale) cronistoria, in C. Dell'Aringa (a cura di) *op. cit.*.
- Dell'Aringa C. (1998), *Rapporto Aran sulle retribuzioni 1997*, Quaderni Aran/9, Franco Angeli, Milano.
- Dell'Aringa C. (2001), Pay Determination in the Public Sector, *Paper presented for the E. Tarantelli Award*, Università di Bergamo, 22 giugno 2001.
- Della Rocca G. e Rampino L. (2000), *Prima della contrattazione integrativa: rapporto sul lavoro pubblico e la contrattazione decentrata nel periodo 1995-1998*, Progetto finalizzato "Ripensare il lavoro pubblico", Dipartimento della Funzione Pubblica, Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Dixit A. (1996), *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective*, MIT Press, Cambridge, Mass..
- Gibbons R. (1998), Incentives in Organizations, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, n. 4, pp. 115-132.

- Goodsell C. (1985), *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, 2nd ed, Chatham House Publisher, Chatham, N.J..
- Grossman S.J. e Hart O. (1983), An Analysis of the Principal-Agent Problem, *Econometrica*, vol. 51, n. 1, pp. 7-45.
- Holmstrom B. e Milgrom P. (1987), Aggregation and Linearity in the Provision of Intertemporal Incentives, *Econometrica*, vol. 55, n. 2, pp. 303-328.
- Holmstrom B. e Milgrom P. (1991), Multitask Principal-Agent Analysis: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design, *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 7, pp. 24-52.
- Horn M.J. (1995), *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*, Cambridge University Press, Cambridge (MA).
- Laffont J.-J. e Martimort D. (1998), Transaction Costs, Institutional Design and the Separation of Powers, *European Economic Review*, vol. 42, pp. 673-684.
- Laffont J.-J. e Tirole J. (1993), *A Theory of Incentives in Procurements and Regulation*, MIT Press, Cambridge (MA).
- Leventis A. (1997), *Cardiac Surgeons Under the Knife*, Princeton University, *mimeo*.
- Malcomson J.M. (1999), Individual Employment Contracts, in O. Ashenfelter e D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics vol.3/4*, North-Holland, Amsterdam.
- Mayntz R. (1982), *Sociologia dell'amministrazione pubblica*, il Mulino, Bologna.
- Marsden D. (1994), Public Service Pay Determination and Pay Systems in OECD Countries, *Public Management Occasional Papers*, 2, Paris.
- Marsden D. e Momigliano S. (1996) L'utilizzo di sistemi di incentivazione individuale nel pubblico impiego: problemi e possibili soluzioni, *Lavoro e Relazioni Industriali*, n.4, pp.35-69.
- Marsden D. e Richardson R. (1994), Performing for Pay? The Effects of "Merit Pay" on Motivation in a Public Service,

- British Journal of Industrial Relations, vol. 32, n. 2, pp. 243-262.
- Martimort D. (1996), The Multiprincipal Nature of the Government, *European Economic Review*, vol. 40, pp. 673-685.
- Meccheri N. (2002), La struttura ed il funzionamento del governo e della Pubblica amministrazione come “nexus” di contratti, *Economia Politica*, 3, pp. 471-508.
- Mirrlees J. (1975), The Theory of Moral Hazard and Unobservable Behaviour - Part I, Nuffield College, Oxford, *mimeo*.
- Milgrom P. e Roberts J. (1988), An Economic Approach to Influence in Organization, *American Journal of Sociology*, vol. 94, pp. s154-179.
- Milgrom P. e Roberts J. (1992), *Economics, Organization and Management*, Prentice-Hall, New Jersey.
- Mori P. (1996), Assegnazione alle mansioni e interruzione del rapporto di lavoro come strumenti alternativi di incentivazione del lavoratore, in A. Montesano (a cura di), *Teoria economica dell'organizzazione*, Collana della Società Italiana degli Economisti, Il Mulino, Bologna.
- MSPB, Merit System Protection Board (1988), *Towards Effective Performance Management in the Federal Government*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C..
- North D.C. (1990), A Transaction Cost Theory of Politics, *Journal of Theoretical Politics*, n. 2, pp.355-367.
- Petretto A. (1999), Riforma della contabilità pubblica e nuovi strumenti di valutazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni, *Arannewsletter*, 5/99, pp. 2-12.
- Petretto A. e Pisauro G. (1995), La riforma della Pubblica Amministrazione sotto il profilo dell'analisi economica: i controlli e la ristrutturazione degli uffici, *Politica Economica*, n. 3, pp. 104-126.
- Prendergast C. (1993), A Theory of Yes Man, *American Economic Review*, vol. 83, n. 4, pp. 757-770.
- Prendergast C. (1999), The Provision of Incentives in Firms, *Journal of Economic Literature*, vol. 37, pp. 7-63.

- Presidenza del Consiglio, Dipartimento per la Funzione Pubblica (1994), *L'uso dei fondi di incentivazione alla produttività nella Pubblica Amministrazione italiana*, Roma.
- Prosperetti L. (1994), *La flessibilizzazione delle retribuzioni: esperienze degli anni ottanta e indicazioni operative per gli anni novanta*, Franco Angeli, Milano.
- Prosperetti L. e Cananzi, G. (1994), Incentivazione alla produttività e contrattazione decentrata nel pubblico impiego: esperienze e prospettive, *Lavoro e Relazioni Industriali*, n. 4, pp. 3-48.
- Rogerson W. (1985), The First Order Approach to Principal Agent Problems, *Econometrica*, n. 53, pp. 1357-1367.
- Shapiro C. e Stiglitz J.E. (1984), Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device, *American Economic Review*, vol. 74, n. 3, pp. 433-444.
- Sheey P. (1993), *Inquiry into Police Responsibilities and Rewards*, vol. 2, Cm 2280, HMSO, London.
- Stiglitz J.E. (1989), *The Economic Role of the State*, Blackwell, Oxford.
- Stiglitz J.E. (1998), Distinguished Lecture on Economics in Government: The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, n. 2, pp. 3-22.
- Tirole J. (1986), Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations, *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 2, n. 2, pp. 181-214.
- Tirole J. (1992), Collusion and the Theory of Organization, in J.-J. Laffont (Ed.), *Advances in Economic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Tirole J. (1994), The Internal Organization of Government, *Oxford Economic Papers*, n.46, pp.1-29.
- Wilson J.Q. (1989), *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, New York.

Discussion Papers – Collana del Dipartimento di Scienze Economiche – Università di Pisa

- 1 - Luca Spataro, Social Security And Retirement Decisions In Italy
- 2 - Andrea Mario Lavezzi, Complex Dynamics in a Simple Model of Economic Specialization
- 3 - Nicola Meccheri, Performance-related-pay nel pubblico impiego: un'analisi economica
- 4 - Paolo Mariti, The BC and AC Economics of the Firm
- 5 - Pompeo Della Posta, Vecchie e nuove teorie delle aree *monetarie* ottimali

Redazione:

Giuseppe Conti
Luciano Fanti – coordinatore
Davide Fiaschi
Paolo Scapparone

Email della redazione: Papers-SE@ec.unipi.it
