



*Dipartimento di Impresa e Management*

*Cattedra Economia industriale*

## TITOLO

*Eliminare l'inefficienza X:  
come rendere le aziende pubbliche più efficienti.*

RELATORE

Prof. Ernesto Cassetta

CANDIDATO Elena Colombo

Matr. 189961

ANNO ACCADEMICO 2016/2017



*A te, che mi hai dato radici e ali.  
Radici per sapere dove è casa,  
ali per volar via e mettere in pratica  
ciò che mi hai insegnato.  
A te, per cui io sono luce dei tuoi occhi,  
perché tu ti possa rendere conto  
della stella che sei sul mio cammino.  
E a te, che hai lottato con me e per me,  
affinché una mia vittoria,  
possa essere ancora una volta,  
una nostra vittoria.*



## Indice

<b>Introduzione .....</b>	<b>6</b>
<b>Capitolo 1: Il concetto di efficienza x .....</b>	<b>7</b>
1.1 L'esercito sul campo di battaglia, la rete strappata e la personalità divisa.....	7
1.2 Efficienza X vs efficienza allocativa .....	9
1.3 Teoria neoclassica vs Efficienza X.....	11
1.4 La razionalità selettiva.....	14
1.5 Il trade off "agent" – "principal" .....	16
1.6 Aree di inerzia ed entropia dell'impegno .....	20
1.7 Gli equilibri d'impegno: l'impresa e l'individuo .....	22
1.8 Le motivazioni dell'inefficienza X.....	23
1.9 La pressione esterna .....	24
1.10 Contraddizioni nella teoria dell'Efficienza X.....	27
1.11 Come gli schemi ad incentivo monetario diretto influenzano il livello di sforzo del management .....	28
1.12 Una valutazione comparativa della performance .....	30
1.13 Conclusioni generali sul ruolo della concorrenza .....	31
<b>Capitolo 2: Il principio di efficienza pubblica sotto il profilo economico e alcune cause dell'inefficienza .....</b>	<b>35</b>
2.1 Il trasferimento del principio di efficienza al settore pubblico.....	35
2.2 Definire l'efficienza pubblica.....	37
2.3 Gli individui agiscono in maniera razionale?.....	38
2.4 La grande industria della PA .....	39
2.5 I fattori dell'inefficienza.....	41
2.6 Alcune ragioni dell'inefficienza: la mancanza di incentivi, i "bilanci soffici" ed i trasferimenti intergovernativi .....	42
<b>Capitolo 3: Possibili applicazioni del concetto di efficienza x nella PA .....</b>	<b>52</b>
3.1 L'avvento delle riforme manageriali nella PA .....	53
3.2 Il trade off "agent"- "principal" nella PA .....	55
3.3 Gli interventi in Italia: la riforma Brunetta e la riforma Madia.....	58
<b>Conclusioni .....</b>	<b>66</b>

## Introduzione

Il presente lavoro prende in esame la teoria elaborata dallo studioso statunitense Harvey Leibenstein, nota come “X-Efficiency Theory”. La teoria analizza la capacità delle imprese di utilizzare in maniera efficiente gli input a disposizione, partendo da una critica alle teorie precedenti focalizzate solo sull’allocazione delle risorse.

Nel primo capitolo verranno esposte le cause che guidano l’inefficienza X, le quali vanno ricercate in una scarna specificazione degli obiettivi dell’organizzazione; tale circostanza è naturale humus per lo sviluppo di comportamenti opportunistici dei dipendenti, qualsiasi sia il livello da essi ricoperto, i quali saranno la causa della nascita di costi di agenzia, connessi al trade off *principal-agent*.

Nella seconda parte del primo capitolo verrà invece evidenziato il ruolo della concorrenza, variabile chiave per stimolare l’efficienza dell’organizzazione, generando una pressione esterna che incide sul comportamento degli individui.

Dopo aver scrupolosamente esaminato ed analizzato la teoria di Leibenstein, l’attenzione si sposta sulla possibilità di applicazione della teoria in un ambito diverso rispetto a quello d’origine: il settore pubblico.

Nel secondo capitolo è analizzato il concetto di efficienza adattandolo alla Pubblica Amministrazione, qui intesa come la più grande industria all’interno di ciascun Paese industrializzato. Verrà poi effettuato un pretenzioso tentativo di ricerca delle cause che oggi affliggono il settore pubblico, rilevandone tre di maggiori dimensioni: la mancanza di incentivi, i “bilanci soffici” ed i trasferimenti intergovernativi.

Infine all’interno del terzo capitolo verranno identificati nella PA i principali moventi dell’inefficienza X quali: un intricato problema di agenzia che assume delle dimensioni molto più rilevanti nel settore pubblico rispetto a quello privato e l’assenza di concorrenza che non stimola i lavoratori all’efficienza. In ultima fase verranno esposti i principali schemi di riforma, Brunetta e Madia, intesi come i maggiori tentativi alla riduzione dell’inefficienza X ed introdotti negli ultimi anni per avvicinare il settore pubblico a quello privato.

L’obiettivo del presente lavoro è un tentativo di applicazione del concetto di inefficienza X al settore pubblico, sottolineando come questa possa essere solo parziale, a causa delle differenze in termini di interessi perseguiti che dominano il pubblico rispetto al privato. Le riforme poste in essere negli ultimi anni hanno trasferito modelli privatistici in capo al settore pubblico, senza tuttavia tener conto dei necessari adattamenti. Hanno in particolare eliminato sistemi di misurazione obsoleti, introducendo la correlazione tra la retribuzione e l’effettivo livello di performance conseguito dal lavoratore, lasciandosi tuttavia indietro quanto vi è di più importante. Hanno puntato all’economicità e all’efficienza, dimenticando che queste non sono condizioni sufficienti per pervenire all’efficacia, il cui raggiungimento è condizionato dalla soddisfazione dell’utente rispetto al lavoro del dipendente.

Il lavoro si conclude con la necessità di ricordare che la PA non è solamente inefficienza e che più che continuare a penalizzare i dipendenti degli apparati pubblici, sarebbe auspicabile far risorgere quel senso della *res publica* ormai perso da tempo.

## Capitolo 1: Il concetto di efficienza x

“L’essenza dell’argomento è che la teoria microeconomica si focalizza sull’efficienza allocativa escludendo altri tipi di efficienze che, di fatto, sono molto più significative in molti casi. Inoltre, il miglioramento di efficienze non allocative è un aspetto importante del processo di crescita.”

La teoria della X-Efficiency sviluppata da Leibenstein trae la sua origine da una propria intuizione. Leibenstein era a conoscenza di tutti gli studi che erano stati condotti utilizzando dati e statistiche provenienti da vari Paesi, che mostravano che date quantità di input quali lavoro e capitale producevano livelli di output che variavano largamente. Fu per lui intuitivamente ovvio che uomini, forza ed efficienza variano.

Per dare credito alla sua intuizione in termini di implicazioni per la teoria economica, Leibenstein ha sviluppato la teoria della X-Efficiency e l’ha illustrata servendosi di 3 immagini visive:

1. L’esercito sul campo di battaglia;
2. La rete strappata;
3. La personalità divisa.

### 1.1 L’esercito sul campo di battaglia, la rete strappata e la personalità divisa

Nella prima pagina del suo “*Preface of Beyond Economic Man*”, Leibenstein cita Tolstoj per un’analogia militare della natura dell’efficienza X.

Nella sua opera “*War and Peace*”<sup>1</sup> Tolstoj scrive: “La scienza militare afferma che la forza di un esercito dipende dal numero dei suoi membri. La scienza militare afferma che più sono le truppe, più grande sarà la forza dell’esercito. Negli affari militari la forza di un esercito è il prodotto della sua massa e di un qualche fattore X... quella quantità è lo spirito dell’esercito, il quale moltiplicato alla massa, fornisce la forza risultante. Il problema per la scienza è definire ed esprimere il significato di questo fattore sconosciuto, lo spirito dell’esercito. Questo problema è risolvibile solo se noi cessiamo di sostituire arbitrariamente al fattore X le condizioni sotto le quali la forza diviene apparente – ad esempio come i comandi del generale, l’equipaggiamento dell’esercito etc. -, confondendo queste con il reale significato del fattore, e se noi riconosciamo questa quantità sconosciuta nella sua completezza come il desiderio maggiore o minore di combattere ed affrontare il pericolo.”.

Facendo riferimento all’opera di Tolstoj, Leibenstein va avanti, affermando che capire il livello dell’output da un punto di vista economico, richiede molto più che la semplice conoscenza di “fattori osservabili”, tecnologia inclusa.

Quello che da Tolstoj è chiamato “spirito”, Leibenstein lo definisce “impegno”, sia fisico che mentale.

---

<sup>1</sup> Lo scritto è stato elaborato da Lev Tolstoj nel 1869.

Leibenstein mette in discussione l'assunzione che gli individui siano sempre pienamente razionali – puntando alla massimizzazione – e comincia a pensare che sarebbe conveniente pervenire a conoscenza del grado di razionalità posseduto da ciascun individuo.

Nel suo libro, *General X-Efficiency Theory and Economic Development*<sup>2</sup>, Leibenstein si chiede come una variabile psicologica come l'impegno possa influenzare lo sviluppo economico.

L'economista statunitense decide di partire da una cruciale distinzione, quella tra il tempo di lavoro e l'impegno durante le ore lavorative.

Il modello economico tradizionale enfatizza il concetto di tempo di lavoro, e si sofferma su esso nell'analisi dell'efficienza, mentre Leibenstein si propone di sottolineare il concetto di impegno. Ancor più, nel modello classico<sup>3</sup> l'impegno è assunto come dato, mentre Leibenstein pone in evidenza che l'impegno varia a seconda delle pressioni subite da parte dell'individuo.

In un modello economico tradizionale, i prezzi sono ben conosciuti, le funzioni di produzione e di costo sono ben definite, i mercati sono perfettamente funzionanti. Ma allora cosa resta all'imprenditore?

La visione dell'economia di Leibenstein trae le sue origini dalla labilità di queste assunzioni.

Poniamo in essere questa metafora: l'economia descritta da un modello economico tradizionale è una rete ben costruita, con tutti i fili al loro posto e tutti nella giusta posizione.

I fili della rete sono simbolo delle vie che permettono alle imprese di trasportare prodotti finiti e di erogare servizi ai propri consumatori. L'incrocio di queste vie sono le imprese e le industrie che ricevono input e i consumatori che ricevono prodotti finiti e servizi. Il problema è che questa rete risulta spesso essere logorata o consumata. Gli strappi nella rete derivano da input che non sono disponibili, da beni o servizi non accessibili a tutti gli acquirenti o da opportunità che non vengono sfruttate a causa dell'inerzia delle imprese.

È in questo contesto che si inserisce la funzione dell'imprenditore, il quale deve ritenersi un “*gap-filler*”, rammendando e riparando la rete.

Partiamo dal presupposto che la personalità umana non è letteralmente divisa. Decidiamo di adottare questa immagine poiché può rappresentare una esplicazione ragionevole che gli individui siano indecisi nelle loro preferenze.

Leibenstein analizza la personalità dell'individuo e giunge alla conclusione che essa presenta due differenti aspetti:

1. The “*superego function*”: l'uomo tende a voler aderire agli standard, si batte al fine di massimizzare la propria utilità e lo fa' comportandosi da individuo calcolatore ed attento ai dettagli;
2. The “*id function*”: l'altra tendenza è per ognuno di noi di rilassarsi, svagarsi, fare uso di processi decisionali che portano alla perdita, seguire il nostro “istinto animale”.

---

<sup>2</sup> Il libro è stato pubblicato da Harvey Leibenstein nel 1978.

<sup>3</sup> Il termine classico é usato nell'accezione utilizzata da Keynes: esso si riferisce indistintamente a tutto il gruppo di economisti inglesi che lo hanno preceduto (Smith, Hume, Malthus, J.M.Mill, Ricardo Walras, Marshall, Pigou ecc.).



È la nostra “id function” che porta l’uomo a comportarsi come se non esistessero restrizioni, limitazioni o condizioni e che lo rende riluttante, ma non necessariamente incapace di essere allo stesso tempo calcolatore, attento e razionale.

In ogni opposizione esiste un compromesso. In questo caso il compromesso nasce dall’assunzione della teoria dell’Efficienza X di Leibenstein.

Leibenstein assume che in media, ogni individuo è influenzato da entrambi gli aspetti della sua personalità, in un modo che porta l’uomo a posizionarsi in una posizione di compromesso tra il comportamento che è necessario adottare e il modo attraverso il quale noi stessi vorremmo comportarci se non esistessero vincoli di obbligazione derivanti da doveri o da un certo coacervo di standard stabiliti dalla società. In altre parole, ogni individuo va alla ricerca del compromesso ideale al fine di bilanciare le due funzioni e di pervenire a quello che potrebbe essere definito come un “comfort psicologico”. Essendo la razionalità una variabile dell’uomo economico, gli individui sono per questo motivo selettivamente razionali.

Ci proponiamo ora di presentare, nei suoi tratti essenziali, la riformulazione della teoria microeconomica classica come intesa da Harvey Leibenstein, ossia come teoria generale dell’Efficienza X. Supponiamo l’esistenza di una certa quantità di input che vengono allocati ad una determinata impresa. Gli input potranno essere utilizzati secondo differenti grandi di efficacia, da cui dipenderà conseguentemente il livello di prodotto o output ottenuto. Ma allora, secondo questo approccio, da cosa è data l’inefficienza X? Dal momento in cui si decide di calcolare il massimo livello di output ottenibile considerando una data dotazione di input, lo si deve necessariamente confrontare con l’effettivo livello di output ottenuto, considerando gli input dati. La differenza fra il massimo livello ottenibile e quello ottenuto è espressione dell’inefficienza X.

## **1.2 Efficienza X vs efficienza allocativa**

Il primo modo per poter presentare una struttura generale della teoria è mettere in esame il concetto di efficienza X con il concetto di efficienza allocativa<sup>4</sup>, per poter far emergere dal confronto alcuni caratteri salienti del concetto elaborato da Leibenstein.

È sbagliato, quantoché riduttivo, assimilare l’allocazione delle risorse al modo in cui le risorse sono utilizzate. Si deve infatti distinguere tra l’attività di allocare risorse alle unità dedite alla procedura decisionale (imprese e famiglie) e l’attività di effettivo utilizzo delle stesse all’interno di tali unità decisionali.

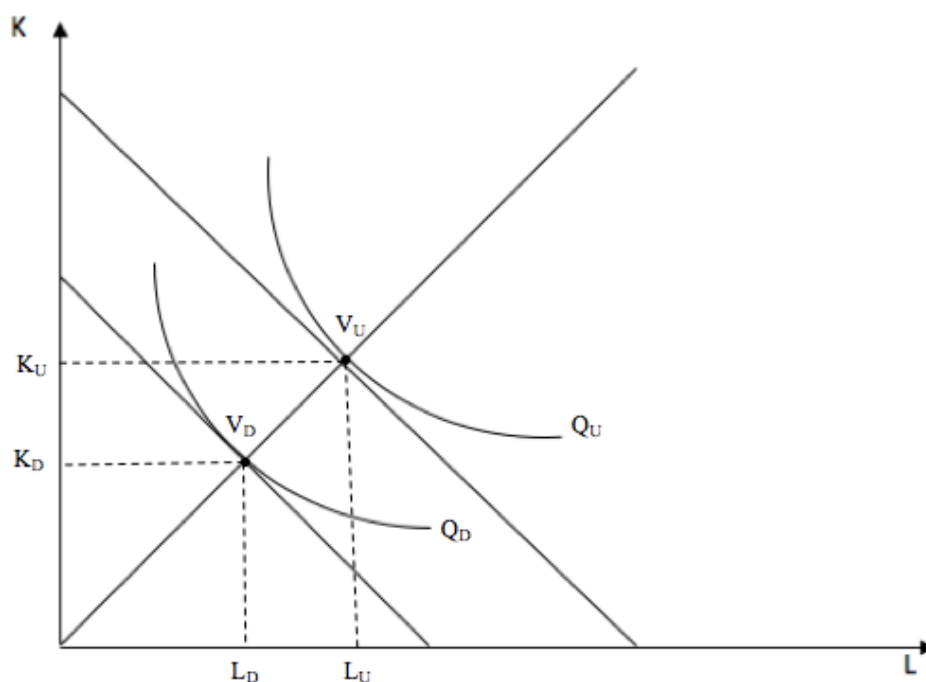
---

<sup>4</sup> Si raggiunge l’efficienza allocativa, o un punto di “ottimo paretiano” quando avviene una ripartizione delle risorse (scarse) tra i differenti utilizzi, tale per cui non è possibile migliorare le condizioni di qualche membro della collettività senza, contemporaneamente, danneggiare quelle di un altro.

È così che la teoria dell'economista statunitense può essere considerata come capace di inglobare sia il momento progettuale delle decisioni relative al futuro impiego ed elaborazione degli input, che la reale fase esecutiva susseguente a tali decisioni.

Un secondo modo di intendere l'efficienza X ha a che fare con il prendere in esame le quantità di input che vengono utilizzati per poter avere come risultato un determinato livello di output. Molto spesso, le decisioni programmatiche concernenti le quantità di input da utilizzarsi, al fine di ottenere un dato output, sono discostanti dalle evidenze empiriche relative alla quantità effettivamente utilizzata di tali input.

Figura 1.1



$$\bullet V_U = K_U L_U$$

$$\bullet V_D = K_D L_D$$

Consideriamo tali variabili:

- $V_D$  = quantità di input necessarie per produrre un dato output di produzione
- $V_U$  = quantità di input effettivamente utilizzate

L'inefficienza X sarà allora data dal rapporto tra la differenza di  $V_U$  e  $V_D$  e  $V_U$ .

$$Inefficienza X = \frac{V_U - V_D}{V_U}$$

Sarebbe limitativo concentrare una definizione di Efficienza X solo sulla base di un confronto con il concetto di efficienza allocativa elaborato nella teoria neoclassica.

Per questo motivo, terzo modo di intendere l'Efficienza X è considerare gli input non solo come semplici componenti fisici che conducono alla produzione dell'output, ma come opportunità e chances a disposizione dell'impresa o come le informazioni su come accedere alla conoscenza di tali opportunità e chances. In questo caso, esprimere l'Efficienza X significherà tenere in considerazione la differenza tra il valore massimo delle opportunità a cui l'impresa può accedere ed il numero effettivo di quelle utilizzate.

### 1.3 Teoria neoclassica vs Efficienza X

Tabella 1.1<sup>5</sup>

Elementi di difformità	Teoria dell'Efficienza X	Teoria neoclassica
1. Psicologia	Razionalità selettiva (livello di deviazione dalla massimizzazione; decisioni dell'individuo che dipendono dalla pressione esterna ed interna)	Massimizzazione o minimizzazione
2. Unità decisionale	Individuo	Imprese e famiglie
3. Sforzo (impegno)	Variabile discrezionale	Assunto dato
3. Aree di inerzia	Cruciali	Non considerate
4. Interazioni tra individui	Considerate	Non considerate
5. Contratti	Incompleti	Completi
6. Agente e principale	Difformità degli interessi	Identità di interessi
7. Resistenza al cambiamento	Variabile chiave	Nessuna resistenza

Nella teoria in esame risulta non essere presente una prospettiva assoluta di massimizzazione o minimizzazione, in quanto emerge il concetto di razionalità selettiva, ossia il compromesso tra il comportamento dovuto e quello desiderato se non vi fossero vincoli: gli individui scelgono fino a che punto sono interessati a seguire e a portare avanti un comportamento razionale e finalizzato alla massimizzazione o alla minimizzazione. Evinciamo inoltre che l'unità decisionale dell'Efficienza X segue un processo deduttivo, passando da unità generiche riferite alle imprese e alle famiglie nella teoria neoclassica, all'individuo come unità.

Notiamo che nella teoria dell'efficienza X lo sforzo, o meglio inteso come impegno, sia mentale che fisico, non è più un dato, ma risulta essere una variabile che può cambiare a discrezione dell'individuo.

---

<sup>5</sup> Al fine di sintetizzare al meglio gli aspetti salienti di differenza tra la teoria neoclassica e quella elaborata dall'economista statunitense Leibenstein, sarà opportuno fornire una tabella che faccia emergere per ogni aspetto, la differente manifestazione nell'una e nell'altra.

Ancor più rilevante risulta essere il fatto che, esaminando con attenzione, non è stato rilevato il minimo indizio che conduca alla conclusione che il concetto di inerzia sia stato anche parzialmente trattato nella teoria neoclassica. L'inerzia viene introdotta da Leibeinstein, come variabile comportamentale cruciale che affligge i procedimenti decisionali dell'individuo, e assume valore rilevante con il concetto di aree di inerzia.

La teoria dell'efficienza X è inoltre concentrata sull'influenza dominante che alcune tipologie di interazioni tra individui possono avere sulle decisioni dell'uomo. Ed allora è qui che si pone una delle critiche maggiori alla teoria neoclassica: come è stato possibile immaginare che ogni unità decisionale fosse indipendente da tutte le altre?

Secondo la teoria neoclassica infatti, le unità decisionali agiscono solo all'interno del mercato tramite il sistema dei prezzi, senza prendere in considerazione pressioni reciproche, competitività tra individui oppure processi di imitazione che possono svilupparsi.

Si arriva inoltre a presupporre che tutti i contratti di lavoro siano completi, concisi e dettagliati all'interno della teoria neoclassica; nella realtà, i contratti di lavoro generano molto spesso perplessità, soprattutto per quanto concerne il fatto che in essi è specificata la sola retribuzione spettante all'individuo e non il lavoro o il livello di sforzo (impegno) individuale necessario per ricoprire la qualifica.

Per questo l'impegno nella teoria dell'Efficienza X non è assunto più come dato, fornito dal contratto di lavoro stesso, ma è una variabile discrezionale influenzata dalla difformità di interessi che può esservi tra agente e principale e dalle motivazioni che muovono ciascuno di loro a prendere decisioni che influenzeranno l'output finale.

Leibenstein introduce la teoria dell'Efficienza X facendo riferimento all'assente minimizzazione dei costi da parte delle imprese.<sup>6</sup>

La teoria neoclassica invece, presuppone che le imprese prendano costantemente in esame la curva di minimizzazione dei costi o massimizzazione dei profitti, ed è proprio per questo che essa estromette a priori una possibile inefficienza X.

Esiste un coacervo di fatti risultanti come contraddittori con riferimento alla teoria neoclassica, che portano a rinforzare e rinfrancare la presenza dell'inefficienza X. Cominciamo ad esaminarne alcuni:

- 1) È possibile che le imprese incrementino il proprio output e di conseguenza la loro produttività, attraverso l'introduzione di modificazioni anche banali dell'organizzazione interna che vadano a colmare inefficienze a livello di impresa. La teoria neoclassica presume che le imprese mirino alla:
  - minimizzazione dei costi degli input, dato il livello di output da produrre;
  - massimizzazione dell'output, dati input e tecnologia a disposizione;

---

<sup>6</sup> Allocative efficiency versus X efficiency, AER 1966.

Tuttavia, a partire dal 1960 sono stati raccolti una serie di dati microeconomici che sostengono il concetto di efficienza X. All'interno dei dati si è visto che, tenendo conto di una medesima quantità di input, la produttività risultava essere influenzata positivamente da modificazioni attinenti a: condizioni lavorative, organizzazione degli input, ambiente di lavoro, metodi di retribuzione dei lavoratori e così via.

*“L'organizzazione è più della semplice somma degli individui che gestiscono, programmano, coordinano, amministrano, monitorano... L'organizzazione dei fattori riflette queste funzioni, ma è una “aggregazione integrata” di queste funzioni.”*<sup>7</sup>

2) Le imprese tendono a non seguire i principi dell'analisi marginalista appartenenti alla teoria neoclassica ma sono spesso ispirate da teorie e regole differenti, di cui una di queste potrebbe essere la regola del costo pieno.

Nella realtà, gli agenti economici confrontano difficilmente il beneficio o ricavo marginale con il costo marginale, per poter effettuare le proprie scelte ottime. Le imprese non seguono la regola di uguaglianza:

$$RM \text{ (Ricavo Marginale)} = CM \text{ (Costo Marginale)}$$

Nel 1939 due economisti inglesi Hall e Hitch introdussero per la prima volta la teoria del costo pieno (o teoria del mark-up).<sup>8</sup>

La teoria prende forma da un'indagine campionaria condotta su 39 imprese nel Regno Unito durante gli anni '30, appartenenti al settore manifatturiero. Le imprese furono intervistate e risposero a domande relative al proprio meccanismo di formazione dei prezzi. Un imprenditore prende la propria decisione riguardo al prezzo di vendita di un determinato prodotto o di una merce, solo dopo aver esaminato il costo pieno. Il costo pieno è una somma di due componenti, definiti dagli economisti inglesi come costo diretto e costo indiretto. Il costo diretto è il costo della produzione in senso stretto, che racchiude i costi dei fattori produttivi variabili quali lavoro e materie prime. Il costo indiretto è comprensivo invece dei costi di distribuzione e di altri costi fissi che non dipendono dalla quantità di output prodotta da un'impresa. Al costo pieno viene poi aggiunto un mark-up, ovvero un margine di profitto, che non è altro che una percentuale del costo diretto e del prezzo di vendita applicato. Le imprese che operano adottando il metodo del costo pieno applicano un profitto destinato ad avere un carattere durevole nel tempo e quindi, solo casualmente, il profitto viene anche massimizzato.

Per concludere quindi, il prezzo ottenuto applicando la regola del costo pieno sarà necessariamente diverso da quello risultante dalla massimizzazione del profitto.

---

<sup>7</sup> Frederick Harbison, 1956.

<sup>8</sup> Hall e Hitch pubblicarono l'articolo “Price theory and business behavior” nella rivista “Oxford Economic Papers”.

3) A livello macroeconomico, è risultato che i tassi di crescita ( $g$ ) dei paesi industrializzati sono dipendenti da fattori ulteriori rispetto al solo capitale ( $K$ ) e al lavoro ( $L$ ). Nel 1957 venne infatti elaborato un modello noto come “Modello di Solow”<sup>9</sup> che studia la dinamica della crescita economica di un paese nel lungo periodo.

Gli studi condotti da Solow condussero a risultati che evidenziano ancor più come la produttività di un’impresa non possa dipendere solo dagli input considerati, quali capitale e lavoro.

Egli scoprì infatti che il “progresso tecnico” è causa di un incremento del livello di output pari all’1,5% ogni anno. Ma cosa vuole intendere esattamente Solow quando utilizza il termine “progresso tecnico”? In ambito neoclassico, il progresso tecnico è semplicemente visto come un cambiamento della tecnologia a disposizione, ossia come un qualsiasi fattore che causa uno spostamento della funzione di produzione verso l’altro, facendo distinzione dagli spostamenti che si verificano lungo la funzione, per i quali possono verificarsi incrementi di output dovuti ad aumenti degli input utilizzati nella produzione.

Intendiamo comprendere quindi all’interno della nozione di “progresso tecnico” cambiamenti che facciano riferimento a: capitale umano, ossia il livello di istruzione dei lavoratori e modalità organizzative.

#### **1.4 La razionalità selettiva**

Cosa vogliamo intendere quando utilizziamo la nozione “razionalità selettiva”? Il termine in sé sembra riportarci a due considerazioni:

1. Non esiste un unico grado di razionalità, ma ne esistono molteplici;
2. Gli individui hanno la possibilità di scegliere quanto essere razionali, adattando il loro comportamento a circostanze empiriche differenti e alle varie congiunture che possono manifestarsi; sostanzialmente siamo portati a pensare che, dato il verificarsi di circostanze specifiche differenti, ciascun individuo agirà in relazione alla propria personalità.

Stabiliamo un obiettivo specifico. Ciascun individuo sulla base della propria composizione caratteriale strettamente personale ed unica, concentrerà i propri sforzi secondo livelli differenti.

Quando facciamo riferimento ad uno sforzo che si protrae a livello massimo, intendiamo riferirci ad un comportamento “pienamente razionale”, dedito ed indirizzato giustappunto alla massimizzazione individuale.

---

<sup>9</sup> Il modello di crescita di Solow descrive come l’accumulazione di capitale, la crescita demografica e il progresso tecnologico influenzano il livello del prodotto aggregato di un’economia e la sua crescita nel tempo.

Lungi dall'incappare in equivoci o malintesi, uno scostamento dal comportamento pienamente razionale non implica necessariamente irrazionalità: esistono contingenze in cui il comportamento dell'individuo può volutamente discostarsi da quello pienamente razionale, poiché gli individui scelgono consapevolmente di limitare il proprio sforzo individuale e di procedere verso i propri obiettivi con minore intensità. Gli individui scelgono forme comportamentali con livelli di razionalità inferiori rispetto a quella piena.

*“Il fondamento della nostra analisi è nell'idea che gli individui fanno dei compromessi tra il comportamento che desidererebbero assumere, se liberi da ogni vincolo, e quello al quale si sentono obbligati.”*<sup>10</sup>

L'idea di Leibenstein è l'esistenza di una dicotomia tra la volontà dell'uomo di lasciarsi andare allo sperpero, agli eccessi, alla dissipazione e l'attenzione dello stesso a non superare i limiti stabiliti dal quotidiano che egli stesso si impone circa il comportamento che si suppone sia necessario adottare in virtù del rispetto assoluto del proprio bilancio.

Tra le componenti fondamentali di cui il comportamento razionale è comprensivo, è sicuramente cruciale il concetto di consapevolezza dei vincoli. Un individuo potrà essere pienamente razionale solo se conscio delle condizioni, ostacoli e restrizioni esistenti e che influenzano il proprio modo di agire. Vagliando scrupolosamente la nozione di consapevolezza dei vincoli, si giunge alla successiva conclusione che essa potrà essere addebitata sia alle opportunità che ai vincoli ad esse connesse.

L'esercizio economico presuppone la possibilità di cogliere occasioni di utile e profitto, ma è spesso subordinato ad ostacoli di natura molteplice. Il senso della questione sta nel fatto che esistono individui caratterizzati da personalità particolari che tendono molto spesso a non vagliare questi vincoli, poiché la loro consapevolezza risulta spesso essere sgradevole.

Con queste premesse, possiamo in parte fornire una definizione di comportamento razionale: comportarsi in maniera razionale vuol dire insistere e perdurare sulle occasioni presentate dal mercato e poi scelte per la loro capacità di fornire i migliori prodotti, nella piena cognizione dei vincoli connessi a tali opportunità che si frappongono tra l'agente economico ed il massimo risultato.

*“Perciò quando parleremo di comportamenti razionali, ma non pienamente razionali, intenderemo che le opportunità vengono perseguite con perseveranza solo parziale e che solo parziale è la consapevolezza dei vincoli che la situazione specifica comporta.”*<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Leibenstein, 1978, pag. 44, ed. it.

<sup>11</sup> Leibenstein, 1978, pag. 45, ed. it.

## 1.5 Il trade off “agent” – “principal”

L’apporto fornito da Leibenstein è profondamente differente in relazione a quello di altri economisti che hanno analizzato e ricercato risultati sul funzionamento dell’impresa: lo studioso statunitense infatti, come un outsider dalle teorie tradizionali, non evidenzia una particolare funzione di utilità per gli agenti e i principali.

Secondo Leibenstein non basta ridefinire la funzione di utilità (dei manager e dei lavoratori) e successivamente modificare e ricomporre i vincoli e proseguire con un’idea di massimizzazione vincolata (come aveva affermato Stigler).

La causa fondante dell’inefficienza X sta nel libero arbitrio dei componenti l’impresa, i quali hanno la facoltà di decidere autonomamente anche in contrasto con le motivazioni che potrebbe invece avere un manager, e di adottare azioni scostanti dal generale interesse dell’azienda.

Analizzando la teoria microeconomica classica è desuetudine la distinzione tra “principale” e “agente” poiché il nocciolo della questione si fonda sul comportamento di singole unità economiche che adottano decisioni sulla base di un naturale opportunismo.

Al centro del processo decisionale vi erano i solo principali e quando si faceva riferimento agli agenti, ossia ai soggetti con delega di esecuzione, non si prendeva in considerazione la possibilità che questi potessero avere interessi scostanti da quelli dei propri principali.

Come già accennato in precedenza, quando abbiamo evidenziato le differenze esistenti tra la teoria neoclassica e quella dell’Efficienza X, l’unità decisionale non è più l’impresa o le famiglie, ma l’individuo in sé. Sulla base di tale traslazione, è ora possibile effettuare una distinzione tra agente e principale. È sempre vero che gli agenti possono eseguire le proprie deleghe seguendo scrupolosamente quanto stabilito dal principale, ma ciò non esclude che essi possano avviare processi decisionali autonomi seguendo il solo proprio interesse, senza raffrontare se tale interesse sia conforme o meno con gli interessi dei principali.

I contratti di lavoro che intercorrono tra agente e principale non sono condizione di tutti gli aspetti che caratterizzano il loro rapporto; essi non possono essere considerati come impedimenti alla volontà degli agenti di perseguire interessi che si allontanano dalla massimizzazione degli interessi dei principali. Perciò, condizione sufficiente della genesi dell’opportunismo da parte degli agenti è la pluralità di persone che compongono un’impresa in una qualsiasi forma di organizzazione societaria.

A differenza di quanto affermato dalla teoria neoclassica, se si considera un’impresa pluripersonale, i contratti di lavoro alla base del rapporto tra agente e principale sono spesso incompleti, di difficile comprensione delle condizioni alla loro base e comprensivi di compiti definiti in maniera vaga ed incompleta. Come ci si aspetta che l’individuo agirà all’interno dell’impresa?

L’individuo deve a priori cercare di comprendere appieno il proprio compito all’interno dell’attività economica imprenditoriale e deve poi in un momento successivo assolvere alle aspettative della sua posizione derivanti da soggetti operanti nella medesima impresa.



La teoria si fonda quindi su un problema di asimmetria informativa, che trova una sua risoluzione attraverso una interpretazione del proprio compito. Tale fenomeno di asimmetria informativa si sviluppa ogni qualvolta che l'individuo riceve indicazioni non del tutto esplicative o sufficienti per poter comprendere completamente quelli che sono i caratteri salienti del compito a lui assegnato all'interno della azienda.

Di conseguenza l'unica possibile risoluzione del problema sarà interpretare nel miglior modo possibile l'informazione incompleta in maniera tale da pervenire al soddisfacimento simultaneo dei propri interessi, degli interessi dei soggetti ricoprenti la medesima posizione e con cui si è stabilito un rapporto significativo, e infine gli interessi dei propri superiori.

*“È dal grado di impegno scelto da ciascun individuo – secondo una logica di razionalità selettiva, e all'interno di una situazione determinata dalla psicologia personale e dai rapporti interpersonali – e da come le diverse scelte individuali si combinano globalmente a livello di impresa, che deriva il grado di “rendimento effettivo” dei diversi input per l'impresa”<sup>12</sup>*

Formalmente, quando parliamo di interpretazione del proprio compito, facciamo riferimento ad una individuazione della propria posizione d'impegno.

Cosa si intende dal punto di vista economico con la nozione di impegno?

Nello svolgimento di un'attività economica, le persone non sono responsabili solo di decisioni da prendere, ma elargiscono impegno nel perseguire alcuni obiettivi economici. L'impegno da un punto di vista economico risulta essere composto delle seguenti 4 categorie:

- A = tipo di attività svolta, causa della definizione della natura dell'impegno
- R = ritmo, per unità di tempo con cui è svolta l'attività
- Q = qualità dell'esecuzione
- T = sequenza temporale e durata complessiva dell'operazione

Se ipotizziamo che la durata complessiva dell'operazione sia data, in quanto sono forniti contrattualmente i termini di prestazione lavorativa, ciò che deve essere determinato è la sola sequenza temporale. Ciascuna combinazione delle seguenti quattro variabili, e quindi ciascuna combinazione ARQT, sarà funzionale a determinare come svolgere una determinata mansione; tali combinazioni sono definite come *punti di impegno*.

Per ciascun punto di impegno, si attribuisce un valore medio di produttività e utilità: la produttività è il risultato del livello di impegno erogato dall'individuo e l'utilità ha a che fare con l'utilità in termini di reddito che il lavoro in azienda gli permette di conseguire.

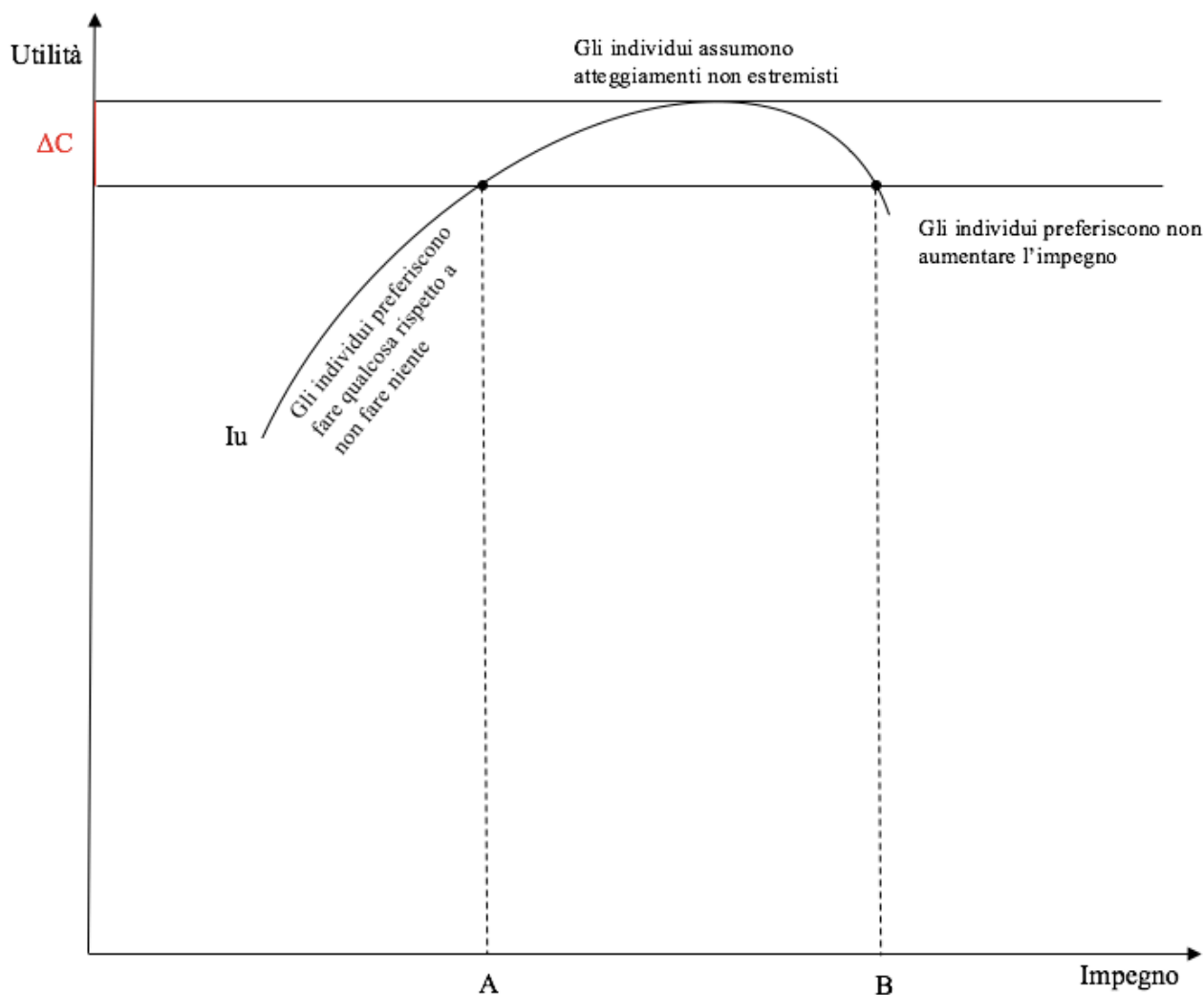
---

<sup>12</sup> Bianchi, 1989.

Tuttavia è necessario evidenziare che i valori della produttività hanno un significato solo se li assumiamo come ex-post all'impegno, poiché non solo è conveniente ipotizzare una relazione tra impegno e produttività, ma anche la possibilità di riuscire a determinarla. Non è quindi necessario che né l'individuo, né l'impresa siano a conoscenza di tali valori di produttività. Notiamo però che i valori di produttività e impegno a cui facciamo riferimento sono valori medi: questo perché naturalmente ad ogni singolo valore di impegno corrisponde solitamente un punto diverso di produttività e di utilità.

Andremo ora ad esaminare tale relazione tra impegno ed utilità individuale attraverso la predisposizione di un grafico (Figura 1.2).

Figura 1.2



•  $\Delta C$  = costo di utilità dello spostamento da A a B

La curva Iu da noi disegnata tende ad avere tale andamento perché vi sono 3 tratti che la contraddistinguono:

- 1) Nel primo tratto, ossia nel suo tratto crescente, gli individui continuano ad aumentare il proprio impegno in virtù di un aumento corrispettivo dell'utilità; questo significa che gli individui preferiscono svolgere una qualche attività piuttosto che non fare nulla.
- 2) Raggiunto il suo punto di massimo, la curva  $I_u$  risulta essere lievemente schiacciata; ciò significa che vicino al livello di ottimo, rappresentato dal punto di massimo, gli individui risultano essere totalmente indifferenti tra aumentare o diminuire di poche unità il proprio impegno. Si dice per questo motivo che, arrivati presso il punto di ottimo, gli individui assumano atteggiamenti non estremisti in relazione al proprio impegno.
- 3) Dopo aver raggiunto il punto di ottimo, se gli individui tendono ad aumentare ulteriormente il proprio impegno, si assisterà ad una riduzione dell'utilità individuale; un incremento della variabile dell'impegno risulta in questo caso non preferito ad una sua riduzione.

Avendo rappresentato tale andamento della funzione  $I_u$ , non è detto che la forma di questa funzione sia universalmente valida per tutti gli individui.

La relazione tra impegno ed utilità che viene rappresentata attraverso un punto di massimo, che si trova in una parte leggermente "schiacciata" della funzione, intende esprimere una situazione di normalità verificabile tra la maggior parte degli individui lavoratori. Questo perché l'unità decisionale assunta nella teoria dell'Efficienza X, si trova spesso in situazioni che la obbligano a variare il proprio livello di impegno. Solitamente però, le persone equilibrate cercheranno variazioni dei livelli di impegno che non comportino variazioni eccessive dei propri livelli di utilità. Se quindi tali transazioni da un livello di impegno ad un altro possono avvenire gradualmente, esse comporteranno variazioni discrete dei livelli di utilità dell'individuo.

Affermando che generalmente le persone equilibrate seguono l'andamento di tale funzione, non si esclude però che possano esistere soggetti propensi a posizioni più estremiste, che per variazioni millesimali di livelli di impegno, fanno corrispondere variazioni di grande spessore della propria utilità. Per queste persone l'andamento della funzione di produzione dovrebbe corrispondere a quello di due rette che si incontrano in un punto di massimo fungente da vertice.

Tra i fattori che possono incidere sul comportamento umano vi sono:

- Fattori derivanti da pressioni esterne: grado di concorrenza del mercato
- Fattori derivanti da pressioni interne: relazioni interpersonali

Le relazioni interpersonali influenzano il trade-off impegno ed utilità. Esse rappresentano un vincolo a tale rapporto secondo tre differenti espressioni:

1. *Vincoli della tradizione*: essi sono vincoli derivanti dalle esperienze passate, dalla tradizione, dai costumi di una civiltà; molte combinazioni ARQT vengono automaticamente escluse dall'uomo poiché non rientrano nelle modalità di agire consuetudinarie dell'individuo.

Alcuni costumi della società possono essere caratterizzati da un fondamento funzionale, che ne connota al di sotto una logica, oppure possono risultare esenti di una funzione e derivanti quindi dalla sola discrezionalità umana.

2. *Vincoli di tipo orizzontale*: ostacoli intrinseci l'azienda, che sorgono in virtù delle relazioni tra soggetti dipendenti di pari grado e cruciali nella determinazione dei punti di impegno di un individuo, il quale avrà come riferimento i soggetti operanti nella sua medesima posizione.
3. *Vincoli di tipo verticale*: asimmetrie d'influenza che si sviluppano in organizzazioni gerarchiche, dove solitamente il superiore impartisce ordini, comandi ed informazioni ai suoi subordinati.

## 1.6 Aree di inerzia ed entropia dell'impegno

Con il concetto di inerzia, vogliamo sottolineare uno dei punti cruciali che influenza la vita umana, rappresentato proprio dall'intorpidimento della volontà di agire dell'uomo.

Al contrario di quanto si possa pensare, l'inerzia è capace di influenzare molteplici elementi, tra cui: preferenze abituali, l'ampiezza dell'area di indifferenza dell'individuo che appunto lo rende neutrale tra l'aumentare il proprio impegno o ridurlo, e infine la forte incidenza sui costi in termini di utilità avutisi durante il procedimento decisionale. L'inerzia non è un concetto generale, ma può essere al meglio esaminata se ne vengono delineate le componenti.

Leibenstein specifica due componenti nella teoria dell'inerzia: la prima ha a che fare con il costo in termini di utilità che si sostiene per la transazione, ossia nel dover lasciare l'attuale posizione in virtù di una nuova (costo di trasferimento) e la seconda è intesa come il costo in termini di utilità che è necessario per poter mettere in moto appieno la posizione nuova e per trovare un equilibrio o un ordine nella stessa.

Leibenstein nella sua teoria dell'efficienza X non parla però della sola inerzia, ma definisce la cosiddetta area d'inerzia relativamente all'impegno.

Cos'è un'area di inerzia? Essa è l'insieme dei punti in cui il costo di transazione da un punto di impegno ad un altro, comunque appartenente al medesimo insieme di punti, risulta essere superiore al suo beneficio in termini di utilità. Se esiste quindi tale costo di inerzia in termini di utilità, deve necessariamente esistere anche un'area, definita appunto area di inerzia, in cui non avvengono spostamenti tra punti di impegno, poiché ogni spostamento porterà a sostenere costi in termini di utilità superiori dei suoi vantaggi.

*“La dimensione dei costi è il risultato della relazione biunivoca tra la pressione derivante dall'ambiente interno e quella derivante dal mercato. Se esiste un notevole grado di concorrenza e quindi i costi dei concorrenti sono bassi, vi sarà una pressione sui dirigenti a riorganizzare il lavoro all'interno dell'impresa in modo da adeguare i propri costi a quelli dei concorrenti. Viceversa, se il mercato non è concorrenziale e i costi dei concorrenti sono alti, vi sarà spazio perché all'interno dell'impresa si produca in maniera meno efficiente”<sup>13</sup>.*

---

<sup>13</sup>Bàculo, 1991, pag 649.

L'individuo tenderà quindi a scartare, in maniera darwiniana, tutte quelle aree che non lo conducono ad un utile in termini di utilità.

Per comprendere in maniera più semplice la teoria delle aree di inerzia, sarebbe opportuno considerare tale costo d'inerzia come fisso, ossia non variabile in proporzione all'ampiezza degli spostamenti effettuati tra punti di impegno. Questa risulta tuttavia essere una semplificazione, poiché esso può facilmente dipendere dalla durata di permanenza su una posizione di impegno. Si pensi ad un individuo che svolge da anni la medesima mansione. Il suo costo di inerzia sarà sicuramente maggiore di quello sostenuto da un nuovo assunto.

Focalizziamo ora la nostra attenzione sul concetto dell'entropia dell'impegno. Definiamo l'entropia dell'impegno come *il processo di graduale atrofia della connessione tra l'impegno dei diversi individui*.

L'idea chiave di questo concetto sta nel fatto che i punti di impegno non vedono loro attribuiti un medesimo valore da parte dell'individuo, o ancor meglio, il valore ad essi attribuito può variare nel tempo.

Questo significa che, anche se una posizione di impegno si trova in un'area di inerzia, nulla impedisce all'individuo di farne variare gradualmente l'intensità di utilizzo, fino al punto estremo in cui il punto di impegno cade in disuso.

Immaginiamo che un soggetto presenti un dato grado di impegno iniziale interpersonale, conforme ed ordinato: il tempo trascorso può portare ad un deterioramento dei fattori, formali o informali che siano, che sono elementi leganti. Il disuso si verifica sia nei modelli di comportamento umano che nelle relazioni interpersonali, quali ad esempio quelle tra dipendenti di pari grado o con superiori, che possono risultare fortemente indebolite, tale per cui decadono.

Il concetto di disuso di punti d'impegno sembrerebbe a primo impatto estremamente astratto e poco semplice da applicare empiricamente: si pensi invece alla decadenza di punti di impegno che implicano relazioni di supervisione rispetto a soggetti subordinati. Il problema nasce nel momento in cui tali eventi attirano, come un processo a catena, un set di reciproche influenze, che possono addirittura mettere in discussione l'intero sistema di controllo di un'impresa; questo a sua volta porterà altri soggetti ad abbandonare i propri punti d'impegno, in quanto non più incentivati da un necessario sistema di controllo.

L'indebolimento dei punti di impegno non rappresenta solo un rischio per l'impresa, ma anche uno dei principali moventi di incremento dei costi: il fenomeno infatti, se non risulta opportunamente ostacolato da parte del top management e dall'amministrazione di un'impresa porta alla diminuzione della produttività del fattore di produzione lavoro e di conseguenza, anche ad un aumento dei suoi costi di produzione.

## 1.7 Gli equilibri d'impegno: l'impresa e l'individuo

Dal momento in cui abbiamo concettualizzato l'inerzia, definendo secondo Leibenstein "l'area di inerzia", sarà facilmente individuabile un punto di equilibrio per l'individuo e per l'impresa.

Dal punto di vista dell'individuo, la posizione di impegno in equilibrio sarà localizzata nella propria area di inerzia, poiché essa rappresenta un punto in cui l'individuo è restio dallo spostarsi salvo il caso in cui venga sottoposto a forti pressioni dall'esterno.

Se ci proponiamo invece di esaminare una posizione d'impegno in equilibrio dal punto di vista di un'impresa, il compito diviene più arduo. Questo perché se analizziamo l'individuo, sarà semplice accorgersi che egli presenta una funzione duplice all'interno dei propri rapporti interpersonali: in primo luogo, l'individuo in quanto soggetto razionale, sarà unico padrone delle proprie decisioni e della scelta della propria posizione d'impegno; tuttavia, nel momento in cui il soggetto effettua una scelta, si dovrà essere consapevoli dell'influenza che questa avrà sulle modalità con le quali tutti gli altri scelgono il loro personale livello nel trade-off impegno e utilità.

Quantunque l'individuo sia padrone delle proprie scelte, risulta ineluttabilmente subire l'influenza degli altri soggetti decisori: si pensi ad una semplice impresa, composta da soli due individui; benché un soggetto possa agire in maniera totalmente autonoma, scegliendo una propria posizione di impegno nella sua area di inerzia, non sarà per lui possibile escludere la suggestione che l'altro individuo avrà su di lui, in relazione alla natura della propria inerzia e del proprio livello impegno-utilità.

Quindi, definiamo ora le condizioni per aversi un equilibrio microeconomico a livello di impresa. Poiché è condizione necessaria, ma non sufficiente che ciascuno scelga la propria posizione di equilibrio, una delle condizioni affinché tale equilibrio si abbia è che l'influenza adoperata da ciascun soggetto sia così debole che non possa causare spostamenti delle posizioni di impegno degli altri soggetti al di fuori delle rispettive aree di inerzia.

Ma realisticamente, le influenze che ciascuno esercita sugli altri individui non presentano sempre un'intensità debole: gli individui si condizionano a vicenda, e l'influenza può essere di un'intensità tale da spingere il punto d'impegno di un soggetto al di fuori della propria area di inerzia. Alla fine dei fatti, questo non si paleserà quindi come un punto di equilibrio.

Avevamo già preannunciato la difficoltà di ritrovare un punto di equilibrio sotto l'aspetto microeconomico, ma non è detto che si manifesti la medesima complessità se la ricerca sarà indirizzata ad un punto di equilibrio macroeconomico, il quale presenta caratteristiche del tutto differenti.

Notiamo che un punto di equilibrio macroeconomico è la risultante della coesione di più indici: tali indici sono rappresentativi del funzionamento e del controllo dell'impresa e risultano essere facilmente verificabili poiché sono espressione di poste presenti all'interno del bilancio. L'equilibrio macroeconomico non sarà, per questo motivo, labile come quello microeconomico, poiché fino a che tali indici risultano permanere nell'area di inerzia dei soggetti predisposti al management della società, non saranno allestiti interventi a livello di struttura atti a correggere i comportamenti dell'impresa.

Il problema riscontrato da Leibenstein è che in una situazione tipo in cui si perviene ad un equilibrio di tipo macro ma non ad uno di tipo micro, la funzione amministrazione potrebbe non essere conscia dei problemi riscontrati al di sotto, disincantata dall'equilibrio macroeconomico. Questo porterà alla sottovalutazione di tensioni che con alta probabilità potranno causare la rottura anche dell'opinabile equilibrio macroeconomico raggiunto.

### **1.8 Le motivazioni dell'inefficienza X**

Sono stati discussi finora i tratti salienti della teoria elaborata da Leibenstein, ma quali sono effettivamente, secondo lo studioso americano i fattori che determinano questa inefficienza?

Dal seguente elenco, non predisposto in ordine di importanza, è ben chiaro che la teoria neoclassica è stata formulata secondo principi derivanti da fatti assunti discrezionalmente come assiomi, postulati o come verità fondamentali.

1. L'isoquante di un'impresa, per quanto possa essere ipotizzabile, non può essere ravvisato minuziosamente. Esso continua ad avere il carattere di fattore sperimentale, sebbene sia conoscibile la quantità di input. Per cui, non sarà possibile determinare perfettamente la quantità di output al fine della minimizzazione dei costi, oppure stabilito il costo, quale possa essere il livello di output da massimizzare.
2. Non è detto che le imprese debbano necessariamente competere tra loro, soprattutto in contesti realistici; le imprese tendono spesso e frequentemente ad imitarsi l'un l'altra.
3. Come abbiamo già evidenziato dal principio, i contratti lavorativi che si propongono di definire il rapporto che il dipendente debba assumere con l'impresa e la posizione che dovrà andare a ricoprire sono realisticamente incompleti. Il risultato è che i lavoratori hanno arbitrio sulle modalità di svolgimento del proprio compito lavorativo e soprattutto sul proprio grado di sforzo. Lo sforzo è frutto della discrezione del lavoratore ed è inoltre estremamente complesso da monitorare. Poiché il meccanismo di monitoraggio è anch'esso caratterizzato da imperfezioni, coloro che supervisionano sono a loro volta dotati di arbitrio nello svolgimento dei loro compiti, per cui essi non occuperanno la propria posizione secondo il massimo sforzo possibile. Questo a sua volta, porterà i dipendenti, non sentendosi sottopressione, a non puntare alla realizzazione del principale obiettivo dell'impresa, ossia la minimizzazione dei costi. Indi per cui, la semplice presenza di un agent può rappresentare causa di inefficienza X.
4. Conflitti di interessi tra impresa e manager; in generale per gli individui la massimizzazione della produttività o di un qualsiasi altro fattore non rappresenta necessariamente una priorità. La possibilità di adempiere ai propri compiti discrezionalmente anche per i manager può portare a cause di inefficienza X superiori di quelle avute a causa dell'arbitrio dei lavoratori nella scelta del livello di sforzo.

Si pensi a decisioni che non massimizzano l'interesse dell'impresa relative alla ricerca di un finanziamento o all'allocazione degli input per la produzione; esse produrranno conseguenze ancor più critiche rispetto ad eventuali decisioni avutesi da semplici dipendenti.

5. Alcune posizioni di impegno permangono anche se l'individuo è pienamente conscio della presenza di combinazioni migliori.
6. Asimmetrie informative nell'impresa; il sistema di rapporti interpersonali presente all'interno della società potrebbe non funzionare efficientemente. Soffermiamoci su tutti gli aspetti della comunicazione che devono necessariamente essere operativi all'interno di un'impresa, affinché il contenuto della stessa arrivi in maniera completa al destinatario. La destinazione efficace degli input in un'impresa è subordinata ad una perfetta comunicazione tra gli individui che svolgono le mansioni esecutive e i soggetti che si trovano al top nella gerarchia dell'organizzazione. Le comunicazioni aziendali percorrono solitamente un processo ben stabilito, usualmente a catena tra le varie funzioni. Ma cosa accade nel momento in cui il contenuto da comunicare finisce nell'area di inerzia di un soggetto fungente da anello nella catena?

Il messaggio viene interrotto e non continua in tutti gli step stabiliti. Questa è un'interruzione che si verifica intrinsecamente all'impresa, ma nulla esclude che tale arresto si verifichi anche nel caso in cui il fattore di informazione non sia "autoctono" ma provenga dall'esterno della società. In questo caso importanti opportunità di guadagno risulteranno facilmente troncate fin dal principio a causa di informazioni tralasciate, distorte o non pervenute nelle aree opportune ed idonee ad avviare processi decisionali al fine di coglierle. Per cui il flusso informativo, l'elaborazione e la trasmissione entrando in contatto con il concetto di area di inerzia finiscono anch'esse per essere cause di inefficienza X.

L'inefficienza si aggrava inoltre dal momento in cui i soggetti dediti all'analisi del mercato, al fine di coglierne nuove opportunità, non presentano dei punti di impegno rivolti ad una massima attenzione alle informazioni disponibili al di fuori dell'impresa. Non essendo i soggetti pronti a scovare informazioni sul mercato esterno, l'impresa non riuscirà a cogliere tali opportunità, perdendo con certezza favorevoli situazioni di guadagno.

## **1.9 La pressione esterna**

Quali sono i fattori capaci di influenzare il comportamento dell'individuo? Esistono empiricamente due forze capaci di incidere su di esso:

- Pressione interna, che incide sul grado di congruenza del comportamento umano a regole, consuetudini, usi etc.;
- Pressione esterna, che incide prima direttamente sull'impresa, in relazione al grado di concorrenza presente sul mercato e poi indirettamente sul comportamento individuale.



Il modello di Leibenstein è forse uno dei primi embrionali tentativi <sup>14</sup> volti alla ricerca di una relazione positiva tra l'efficienza dell'impresa e il livello di concorrenza presente sul mercato. È sconcertante la scoperta del così esimo numero di prove effettuate per esaminare una simile questione, nonostante la sua crucialità per comprendere il ruolo e gli effetti della concorrenza nonché le sue conseguenze nella politica economica.

Tra i pochi risultati a cui si è pervenuti, secondo studi condotti recentemente, il rapporto presente tra concorrenza ed efficienza interna è positivo, ma non risulta essere monotono: partendo da una situazione iniziale di monopolio, nel caso in cui si tenda ad aumentare la concorrenza in questo mercato, ad esempio muovendosi verso un mercato con sole due imprese operanti, l'impegno erogato dal manager della società aumenterà, e di conseguenza aumenterà anche l'efficienza interna; tuttavia, dal momento in cui la concorrenza comincerà a svilupparsi, divenendo via via più forte ed intensa, lo sforzo condotto dai manager andrà anch'esso gradualmente riducendosi.

Tali risultati sono tuttavia caratterizzati da scarsa coerenza, ma soprattutto presentano limiti ben definiti, in quanto nonostante si sia per la prima volta analizzata la relazione esistente tra concorrenza ed efficienza interna, non è stato osservato il ruolo di primo piano della concorrenza come variabile di informazione per l'impresa.

Leibenstein nei suoi studi, pone in relazione la concorrenza e i problemi vigenti all'interno dell'impresa, ponendosi la questione se essa possa essere configurata o meno come variabile risolutiva del problema d'agenzia. Più alta è la concorrenza e maggiori saranno i due principali effetti sul problema d'agenzia interno all'impresa:

- 1) effetto informativo in quanto la concorrenza funge da generatore di informazione addizionale;
- 2) effetto economico poiché movente di riduzione dei profitti;

La concorrenza fra le imprese, risulta soventemente essere un elemento sottovalutato nelle sue conseguenze fondamentali. Concorrere sul mercato genera infatti set di informazioni funzionali ad effettuare valutazioni di risultati personali dell'impresa: conoscendo infatti le performances dei competitors operanti nello stesso settore, sarà sufficientemente agevole per l'impresa valutare i risultati conseguiti dal proprio management e di conseguenza l'impegno adoperato nell'esercizio delle proprie funzioni.

Valutare la propria performance effettuando un parallelo con gli altri risultati ottenuti dalle imprese concorrenti consente di facilitare la predisposizione di strutture retributive entro cui inserire i propri manager, stabilendo incentivi che siano proporzionali alla loro efficienza. Tali incentivi sono capaci di limitare l'arbitrio di cui dispongono i manager, ma soprattutto nella relazione impari esistente tra agent e principal permettono di ridurre il vantaggio in termini di informazione in possesso dell'agent, ossia il manager, il quale è impossibilitato ormai all'assunzione di comportamenti negligenti.

---

<sup>14</sup> Il modello di Leibenstein è stato elaborato nel 1966.

L'effetto informativo della concorrenza porta anche ad una conseguenza rilevante in termini di costi. Si pensi ai costi di agenzia che sono presenti a causa di un'asimmetria informativa presente tra principal (proprietario) e agent (manager).

Cosa si intende con costi di agenzia? I costi di agenzia sono costi a cui l'impresa è necessariamente sottoposta per incrementare lo sforzo sostenuto dal manager<sup>15</sup>, ovvero incentivi atti a stimolare la sua volontà di diminuire i costi di produzione ed organizzazione imprenditoriali.

Al fine di favorire una percentuale di impegno maggiore da parte del manager non è inusuale che i proprietari d'impresa predispongano incentivi allo sforzo. La rendita che il soggetto agent percepisce è dovuta proprio alla mancata informazione da parte del principal: se la concorrenza è causa di riduzione di tale asimmetria informativa, allora il proprietario potrà essere esonerato dall'erogazione di tale rendita.

La concorrenza risulta essere elemento conduttore di un effetto economico, in quanto essa può essere metaforicamente intesa come una minaccia di scalata ostile<sup>16</sup>: tale minaccia incide e risolve parzialmente il problema di agenzia in quanto sviluppandosi in questo caso una più intensa concorrenza, la minaccia tende a ridurre i profitti delle imprese, le quali effettueranno modificazioni in termini di prezzo e di quantità, dal momento in cui vi saranno più imprese operanti sul mercato.

Soffermiamoci ora su come può una riduzione di profitti risolvere parzialmente il problema di agenzia. La maggiore concorrenza, dal momento in cui genera una riduzione di profitti, accresce la possibilità che l'impresa fallisca o sia sottoposta ad un processo di liquidazione, soprattutto nel caso in cui questa non sia stata sufficientemente efficiente in passato e nel caso in cui il management in questa situazione mutata non sia capace di ridurre i costi, in maniera tale da lasciare un profitto pressoché congruente nel caso di riduzione del prezzo di vendita. La minaccia qui presentata è rivolta soprattutto ai manager, incidendo direttamente sul loro impegno e indirettamente sulle conseguenze di questo impegno, quali: miglioramento dell'efficienza interna e diminuzione dei costi.

Se da un lato la causa principale dell'inefficienza X sono i contratti di lavoro incompleti e la difficoltà di svolgimento dell'attività di supervisione per verificare eventuali trasgressioni ai compiti assegnati ai dipendenti, dall'altro lato le cause sono rafforzate dalla monotona e tranquilla vita aziendale, esente da pressioni di altre imprese operanti sul mercato, che irrobustendo il potere di mercato dell'impresa, privano l'impresa di incentivi all'impegno per i dipendenti.

---

<sup>15</sup> Leibenstein parla della possibilità di diminuire il suo slack, ossia i suoi comportamenti negligenti.

<sup>16</sup> Formalmente in finanza il termine "scalata" è usualmente utilizzato per indicare un'operazione finanziaria nella quale un soggetto economico, solitamente un'impresa o una società finanziaria definita come "predatore", acquisisce sul mercato una quantità di azioni sufficiente ad ottenere il controllo di una società quotata, definita come "preda". In questa sede tuttavia, intendiamo con questo termine riferirci alla eventualità da parte di un'impresa di perdere la propria posizione di rilievo sul mercato a causa della maggior concorrenza in esso presente.

Leibenstein afferma che maggiore è la concorrenza tra imprese, maggiori saranno gli incentivi interni all'efficienza, sia da un punto di vista organizzativo che manageriale, poiché essa è capace di incoraggiare sia i dipendenti che i manager a minore inattività e disciplina per questo il loro comportamento.

### **1.10 Contraddizioni nella teoria dell'Efficienza X**

Il problema fondamentale della teoria elaborata da Leibenstein si fonda proprio sul fatto che, nonostante lo studioso abbia esplicitato efficacemente la questione, egli non ha teoricamente spiegato come effettivamente la maggiore pressione generata dalla concorrenza sia capace di accrescere gli incentivi, al fine di ridurre quello che Leibenstein definisce come lo "slack" manageriale ed organizzativo, e di conseguenza l'inefficienza X.

La teoria economica contemporanea non è tuttavia ancora capace di spiegare, attraverso prove empiriche, la ragione per la quale la concorrenza abbia effetti positivi sulla efficienza produttiva, organizzativa e manageriale.

Tra i primi tentativi sviluppati per illustrare la ragione di questa relazione esistente tra concorrenza ed efficienza è quello elaborato da una teoria che può essere considerata come "darwiniana"; questo perché la concorrenza si comporta in questo caso come il meccanismo di selezione elaborato da Darwin.

Immaginiamo un'industria in cui sono presenti imprese più e meno efficienti: i prezzi tenderanno al minimo, e le imprese che non raggiungono un livello di efficienza tale da sopravvivere, saranno costrette ad uscire dal mercato.

L'evoluzione dopo la teoria darwiniana è proseguita, fino a convergere verso i modelli dinamici di selezione competitiva. Esaminiamo tali modelli: in un contesto di concorrenza perfetta le imprese presentano differenti gradi di efficienza ma ciascuna non è consapevole di quale sia il proprio livello di efficienza. Solo nel momento successivo al loro ingresso sul mercato, le imprese diventeranno coscienti di quale sia il loro grado di efficienza.

Durante la propria attività economica, le imprese possono ricevere buoni o cattivi segnali: le imprese che presentano dei segnali svantaggiosi (quali ad esempio costi molto alti rispetto alla media del settore) scoprono di possedere un'efficienza inferiore in relazione alle altre presenti sul mercato e possono anche decidere di cessare la produzione se non riescono più a soddisfare il requisito dell'economicità; le imprese che ricevono segnali vantaggiosi, rivelano il proprio elevato livello di efficienza, per cui essendo quelle con costi minori sul mercato, aumentano il proprio livello di produzione.

Lo scopo fondamentale di tali modelli è pertanto dimostrare come l'efficienza di un settore dipenda da un meccanismo di progressiva selezione in cui, tendendo le imprese meno efficienti a soccombere, permangono sul mercato solo le imprese capaci di minimizzare i costi e di conseguenza aumentare la produzione.

La teoria di Leibenstein, così come è stata elaborata, ha senso solo se escludiamo la presenza di mercati perfettamente concorrenziali, ed assumiamo che i mercati presentino un fattore di imperfezione. Tale requisito è necessario dal momento in cui, se il mercato non fosse imperfetto, l'impresa sarebbe obbligata ad uscire dal mercato<sup>17</sup>. Invece, poiché nella realtà i mercati sono concorrenziali in maniera imperfetta, le imprese devono lottare al fine di sopravvivere, e l'unico modo per farlo è aumentare le capacità manageriali di riduzione dei costi di produzione e di organizzazione.

Nonostante i primi contributi teorici siano comunque rilevanti, essi non forniscono una spiegazione formale del rapporto esistente tra concorrenza ed incentivi all'efficienza per i dipendenti o per i manager. Essi non avevano considerato l'esistenza di schemi ad incentivo monetario diretto (si pensi ai contratti di retribuzione ad incentivo), i quali possono influenzare gli incentivi all'efficienza in un modo che dipende dal livello di concorrenza presente sul mercato.

### **1.11 Come gli schemi ad incentivo monetario diretto influenzano il livello di sforzo del management**

Ipotizziamo l'esistenza di un rapporto principale-agente in cui l'agente cerca di incentivare il manager (l'agent) all'efficienza, ossia a perseverare nel proprio obiettivo principale.

Si assiste in questo caso, alla presenza di una situazione di *moral hazard*, in cui l'individuo agent (manager) avendo più informazioni del soggetto principal (proprietario) persegue i propri interessi a spese della controparte, in quanto il suo comportamento non è verificabile da parte del proprietario (*hidden action*).

In una situazione del genere sarà necessario esaminare i vari aspetti di ciascuna posizione presente.

In primo luogo, il proprietario è solitamente neutrale al rischio; il suo obiettivo è massimizzare il profitto dell'impresa, tenendo conto di un salario che deve essere pagato al manager. Il manager invece, compie uno sforzo<sup>18</sup> in termini di utilità per aver svolto determinati compiti, che tuttavia non è osservabile da parte del proprietario ma influisce sul livello di performance dell'impresa.

Il problema sta nel fatto che il livello di performance di un'impresa non dipende solo dal livello di sforzo "e" da parte del manager, ma dipende anche da una variabile stocastica "θ"; se il livello di performance dipende da tale variabile stocastica, dipenderà da esso anche lo schema di retribuzione ad incentivo che il proprietario corrisponde al manager.

Il manager possiede quindi una funzione di utilità da massimizzare correlata in maniera positiva con la retribuzione monetaria che egli consegue e in maniera negativa con lo sforzo da lui effettuato nel compimento dell'incarico lui riservatogli.

---

<sup>17</sup> Machlup, 1967.

<sup>18</sup> Denoteremo lo sforzo compiuto dal manager con la lettera "e".

Assumiamo che tale manager sia avverso al rischio: la sua funzione di utilità volge la concavità verso il basso<sup>19</sup>; egli presenta inoltre un vincolo di bilancio<sup>20</sup> che gli impedisce di divenire proprietario dell'impresa stessa, possiede una responsabilità limitata e per questo motivo egli è soggetto a rivendicazioni limitate.

Esponiamo ora il problema dal punto di vista del principale. L'obiettivo del proprietario è la massimizzazione del profitto dell'impresa o la minimizzazione dei costi di produzione, possibile da perseguire solo attraverso un impegno, e quindi un livello di sforzo, da parte del manager che sia ottimo ( $e^*$ ). Per potersi avere tale livello ottimo di sforzo però, il principale è responsabile della scelta di un salario (incentivo monetario diretto), che sia da stimolo per il manager.

Quando l'informazione è completa, il proprietario può venire a conoscenza e osservare sia il livello di sforzo che il risultato della variabile stocastica, e per questo motivo può richiedere al manager qualunque livello di impegno, manovrando la struttura dei salari.

Quando invece il principal ha a disposizione come informazione osservabile la sola performance raggiunta dall'impresa, l'informazione è imperfetta, e per questo motivo il manager (agent) si trova in una posizione di vantaggio in termini di informazione rispetto al proprietario. Tale vantaggio può tradursi in inattività del manager, che lo porta ad effettuare un livello di sforzo al di sotto di quello necessario a realizzare l'efficienza ottimale perseguita dal proprietario.

Dato che non è possibile osservare il livello di impegno del manager, lo sforzo che egli dovrebbe effettuare deve essere stimolato attraverso opportuni incentivi, oggetto di una relazione positiva con la performance: quando aumenta la performance posta in essere dall'impresa, deve aumentare anche la remunerazione da corrispondere al manager.

Ricordiamo un elemento chiave della trattazione: il manager è avverso al rischio.

In quanto tale, poiché la struttura di retribuzione porta a trasferire parte del rischio sul manager, il salario da corrispondergli deve essere in tal caso maggiore a quello che sarebbe risultato nel caso in cui lo sforzo fosse stato osservabile.

A causa di tale vantaggio informativo, il proprietario è vincolato alla corresponsione di una rendita nei confronti del manager, che altro non diviene che un costo d'agenzia; il costo d'agenzia rappresenta una maggiorazione di costo che si verifica in una situazione di informazione imperfetta.

In tale situazione, il costo marginale dello sforzo compiuto dal manager risulta essere superiore al beneficio marginale se li si confronta con quelli propri di una situazione di informazione perfetta.

---

<sup>19</sup> In altre parole, l'avversione al rischio di un individuo è dal punto di vista matematico equivalente alla concavità della funzione di utilità. Ugualmente, la propensione al rischio corrisponderà alla convessità delle funzioni di utilità; si avrà invece neutralità al rischio nel caso di funzioni di utilità lineari.

<sup>20</sup> Il vincolo di bilancio è il set delle possibili combinazioni di scelta del consumatore sulla base del reddito di cui dispone ( $p_1x_1 + p_2x_2 + \dots + p_nx_n \leq R$ ).

Il proprietario quindi, non volendo sostenere un costo eccessivamente elevato derivante dalla rendita, richiede al manager un livello di impegno inferiore alla combinazione che massimizzerebbe i profitti imprenditoriali o minimizzerebbe i suoi costi. Si genera inefficienza X.

### **1.12 Una valutazione comparativa della performance**

Il modo di intendere la concorrenza come parametro sulla base del quale è possibile fornire una valutazione della performance imprenditoriale, può essere racchiuso nella definizione di yardstick competition.<sup>21</sup>

La concorrenza permette al proprietario di poter effettivamente osservare i risultati conseguiti dai competitors; se è possibile osservarne le performance, sarà allora anche possibile compararla con quella conseguita dalla nostra impresa. Qualora la performance sia inferiore rispetto a quella realizzata dai competitors, tale differenza in termini di risultato potrà essere addebitata allo sforzo non sufficiente dell'agente (manager).

Non traiamo però conclusioni affrettate. Quando il proprietario guarda al risultato conseguito dall'impresa ex-post allo svolgimento del compito assegnato al manager, stabilendo uno schema ottimo di retribuzione ad incentivo, egli utilizza una grandezza distorta del grado di impegno impiegato dal manager.

Immaginiamo che l'impresa consegua un cattivo risultato, ad esempio un livello del profitto basso: non è detto che esso sia strettamente correlato con un basso impegno tenuto dal manager; la bassa performance potrebbe infatti, essere stata influenzata anche da un'ostilità delle circostanze verificatesi (si pensi ad uno shock negativo che influenza i costi dell'impresa).

La domanda che ora noi intendiamo porci è: come è possibile individuare o distinguere tali due effetti?

Condizioni necessarie affinché questo avvenga sono:

1. i risultati conseguiti dalle imprese concorrenti possano essere oggetto di osservazione e verifica, per poter utilizzare la concorrenza come parametro di stima;
2. le imprese che operano nel mercato devono essere non "isolate".

---

<sup>21</sup> A. Schleifer, "A theory of yard-stick competition", in «Rand Journal of Economics», 1985, 13, 3.

Yardstick competition: l'autorità di regolamentazione è in grado di fissare prezzi o tariffe legando il prezzo della prima impresa alla struttura di costo della seconda. L'impresa che ha una struttura di costi inefficiente avrà incentivo a raggiungere gli standard dell'altra. L'impresa che presenta una struttura di costi meno efficiente presenta il rischio di vedersi imposto un prezzo che non sia più in grado di fornire un margine opportuno di profitto, data la sua attuale struttura dei costi.

È usuale che con le imprese con cui si è in competizione le condizioni di operatività siano analoghe, o per lo meno simili. Questo significa che esse devono presentare condizioni affini di costo, ossia delle componenti stocastiche analoghe: quando le componenti di costo in possesso delle imprese sono in relazione perfetta o imperfetta, allora gli agenti economici verranno considerati come non “isolati” e di conseguenza le performance saranno tra loro statisticamente dipendenti.

E allora partendo proprio dal principio di correlazione delle performance di imprese operanti nello stesso mercato, il proprietario avrà la possibilità di legare lo schema contrattuale di retribuzione del proprio manager anche alle performance realizzate dai competitors.

Dal confronto delle performance il proprietario potrà immediatamente trarre conclusioni: nel caso in cui i risultati a cui le altre imprese sono pervenute siano migliori di quanto realizzato dalla propria, la minor performance sarà elemento rivelatore della negligenza assunta dal manager durante lo svolgimento del proprio incarico. Tuttavia, in questo caso la bassa performance non potrà essere attribuita a circostanze avverse verificatesi, in quanto tali contingenze avrebbero dovuto colpire anche le imprese operanti nel medesimo mercato: lo scarso livello di impegno del manager viene portato alla luce e potrà ora essere oggetto di punizione da parte del proprietario.

Poter confrontare le performance delle imprese concorrenti con la propria offre la possibilità al proprietario di progettare in maniera dettagliata la struttura di incentivi retributivi monetari da offrire al manager, sulla base dell’impegno da lui posto nel proprio compito, riducendo la discrezionalità che precedentemente poteva esercitare il manager e restringendo la situazione di asimmetria informativa presente nel rapporto, causa del comportamento negligente dello stesso.

### **1.13 Conclusioni generali sul ruolo della concorrenza**

Si è molto discusso del fatto che la concorrenza possa ridurre lo “slack” manageriale.

Oliver D. Hart formalizza questa idea. Supponiamo l’esistenza di una componente comune dei costi: se i costi, che siano totali o marginali di un’impresa tendono a ridursi, lo stesso dovranno fare anche quelli delle altre concorrenti. Quando i costi si riducono, le imprese che massimizzano il proprio profitto si espandono. Questo riduce i prezzi dei prodotti e dà al manager della società che non massimizza i profitti, minori opportunità di comportamenti discriminatori rispetto al caso in cui i costi si siano ridotti solo per l’impresa o al caso in cui i prezzi non siano cambiati. Perciò, mediamente lo slack manageriale è minore sotto competizione rispetto al caso in cui esista una sola impresa monopolista non massimizzante.

Molti economisti sarebbero d’accordo con l’affermazione che la competizione gioca un ruolo fondamentale nel raggiungimento di una efficiente allocazione delle risorse. Questa idea è solitamente utilizzata per formalizzare la proposizione che un equilibrio competitivo è Pareto-ottimo<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Un equilibrio Pareto-ottimo è una situazione in cui le risorse sono allocate in maniera tanto efficiente che non è possibile aumentare il benessere di un individuo senza diminuire quello di altri soggetti.

Un aspetto della competizione che non riesce ad essere colto da questa proposizione è l'idea che la competizione è causa di disciplina; infatti, questa riduce la negligenza degli individui che non sono volti ad una minimizzazione dei costi o ad una massimizzazione dei profitti, atteggiandosi a essere un incentivo implicito.

È importante evidenziare tale ruolo della concorrenza all'interno di un sistema economico, affermando la sua effettiva efficacia solo qualora sia verificata una condizione: le imprese devono essere fra loro dipendenti.

Hart ha dimostrato<sup>23</sup> che qualora non esistessero elementi in comune tra le imprese, ovvero che le imprese siano isolate, il valore medio di inefficienza dovuta alla negligenza manageriale è uguale sia in un'impresa operante in un mercato perfettamente concorrenziale che in un'impresa monopolista, che non deve fronteggiare la concorrenza sul mercato dei beni.

È possibile per la concorrenza occupare il proprio ruolo di variabile informativa nel caso in cui esista un problema di asimmetria informativa tra manager e proprietario solo ed esclusivamente nel caso in cui sia rispettata l'ipotesi di dipendenza delle imprese.

Con una maggiore concorrenza sul mercato, si dovrà tenere conto di due differenti effetti che si manifesteranno con essa: in primo luogo sarà possibile ridurre la situazione di asimmetria informativa come già precedentemente discusso, ma non bisogna dimenticare che una maggior concorrenza tra le imprese accresce soprattutto la percentuale di probabilità che coloro caratterizzati da una cattiva gestione del patrimonio falliscano. Questa probabilità induce all'impegno il manager, il quale sentendo la pressione della concorrenza incrementa la reattività nello svolgimento del proprio compito, facendo diminuire l'ammontare della rendita da corrispondergli per invitarlo a sostenere un determinato grado di sforzo.

Considerando il livello di costo marginale e beneficio marginale che il proprietario deve rispettivamente sostenere e ricevere, la concorrenza porta ad un miglioramento di questo trade-off, aumentando il beneficio marginale e riducendo il costo, permettendo al proprietario di sollecitare il manager ad un livello di sforzo maggiore; il proprietario richiederà allora un livello di impegno che non sarà più quello iniziale, ma che sarà rappresentato da un punto di *second best*<sup>24</sup>.

Soffermandoci su tale effetto della concorrenza nel determinare un punto di *second best*, bisogna analizzare anche questo effetto indiretto prodotto da essa per quanto concerne il grado di impegno che il proprietario esige dal manager. Se una maggiore concorrenza tende a far diminuire i profitti delle imprese, essa influenza allora anche indirettamente il valore guadagnato dalle imprese da una riduzione dei costi (derivanti dalla rendita da corrispondere al manager), e quindi anche il beneficio tratto dal proprietario dalla riduzione di tali costi.

---

<sup>23</sup> La dimostrazione della sua teoria si è avuta nel 1983.

<sup>24</sup> La teoria del *second best* (o ottimo di secondo rango) studia, nell'ambito dell'economia del benessere, la seconda miglior soluzione quando l'ottimo paretiano non può essere raggiunto. È stata sviluppata da Kelvin Lancaster e Richard Lipsey.



Definiremo tale variazione della profittabilità di una diminuzione dei costi dovuta alla concorrenza come “*value of cost reduction effect*”: nel caso in cui tale effetto esaminato sia di segno negativo, questo significherebbe che una maggiore concorrenza sul mercato riduce la convenienza di una riduzione dei costi, e di conseguenza riduce la volontà del proprietario di pagare un incentivo monetario al manager per incentivarlo all’impegno; la diminuzione dell’incentivo monetario porta ad un minor livello di impegno richiesto al manager e quindi paradossalmente, una maggiore concorrenza sarebbe responsabile di una maggior inefficienza del manager, e di conseguenza di una maggiore inefficienza X.

L’enigmaticità di questo effetto della concorrenza è dovuta all’influenza di diverse componenti, tra cui:

- Modalità temporali sulla base delle quali le decisioni vengo colte: la scelta del livello di sforzo preteso dal manager e quindi del costo, derivante dalla rendita, che si intende sostenere può essere rispetto alle scelte del livello ottimo di produzione, in relazione al prezzo e alla quantità, simultanea (gioco simultaneo) oppure avvenire durante due differenti stadi (gioco sequenziale);
- Modalità concorrenziali delle imprese: esse possono competere sulla quantità (alla Cournot<sup>25</sup>) oppure competere sui prezzi (alla Bertrand<sup>26</sup>);
- Forma della funzione di domanda: essa determina una variazione più o meno contenuta della quantità prodotta dalla singola impresa in una situazione concorrenziale;

Consideriamo una diminuzione del costo unitario e quindi un maggior livello di impegno impiegato dal manager; come risultato si avrà un beneficio marginale scomponibile in due differenti effetti:

1. il beneficio diretto: risparmio dei costi direttamente proporzionale alla quantità prodotta dall’impresa (maggiore sarà la quantità prodotta, maggiore sarà la riduzione dei costi);
2. il beneficio strategico: la maggiore quantità prodotta è il beneficio che il proprietario ottiene per aver incentivato ad un maggior sforzo il manager.

Vogliamo ora considerare entrambe le modalità temporali che le imprese possono impiegare per le loro decisioni. Ipotizziamo di trovarci in una situazione in cui le decisioni riguardanti il costo unitario da sostenere (livello di sforzo richiesto) e il livello di produzione siano colte in maniera simultanea. Il proprietario sceglierà il livello di sforzo ottimale da richiedere al manager solo sulla base del beneficio diretto che deriverà da una riduzione dei costi.

---

<sup>25</sup> Nel duopolio di Cournot le imprese prendono le loro decisioni sulla quantità da produrre simultaneamente in base alla loro curva di reazione.

<sup>26</sup> Nel modello di Bertrand due imprese offrono un bene omogeneo e sono dotate della medesima tecnologia e struttura dei costi. Le imprese adottano una strategia di concorrenza (non cooperazione) tramite la variazione del prezzo di vendita. Nel modello di Bertrand ogni impresa fissa il prezzo di vendita in modo strategico, tenendo conto del prezzo di vendita deciso dall'altra impresa.

Tuttavia esistono modelli per i quali le decisioni si svolgono in maniera sequenziale: viene determinato il costo unitario che si vuole sostenere (e quindi il livello di impegno preteso) in un momento antecedente a quando la competizione avverrà sul mercato dei beni. Poiché i costi marginali influiscono sulle quote di mercato delle imprese, la riduzione del costo unitario fornisce indirettamente un incentivo strategico al proprietario a spostare la propria curva di reazione: questo sarà invece il beneficio strategico.

Per poter stabilire le modalità sulla base delle quali un maggiore livello di concorrenza sul mercato dei beni riesce ad influire sul beneficio tratto dal proprietario dall'incentivare il manager, è fuorviante concentrarsi sul segno della variazione di profittabilità della diminuzione dei costi e sull'entità del beneficio diretto e strategico: sarà necessario focalizzarsi su come cambiano i benefici conseguiti con una maggior concorrenza tra le imprese.

In primo luogo, il beneficio diretto è in una relazione negativa con il livello di concorrenza: se la concorrenza sul mercato dei beni aumenta, il beneficio diretto derivante da una riduzione dei costi tende progressivamente a diminuire a causa di una riduzione delle quantità prodotte.

In secondo luogo invece, il beneficio derivante dall'incentivare il manager ad effettuare un maggior livello di sforzo tende a diminuire, per cui il livello di impegno richiesto da parte del proprietario diminuisce all'aumentare del grado di concorrenza.

Il beneficio strategico tende invece ad essere ambiguo nelle sue variazioni, non avendo modificazioni in maniera univoca. Esso risulta essere pari a 0 in situazioni in cui opera una sola impresa, tende a crescere se operano sul mercato più di due imprese, ma successivamente presenta un andamento decrescente qualora aumenti ulteriormente il numero delle imprese presenti sul mercato, raggiungendo nuovamente lo 0 in un mercato perfettamente concorrenziale.

In mercati concentrati (oligopoli), la combinazione del beneficio strategico e di quello diretto è positiva: il beneficio strategico derivante dal maggior livello di impegno richiesto al manager è maggiore rispetto alla riduzione delle quantità. Il "*value of cost reduction effect*" è positivo, per cui parallelamente si riduce l'inefficienza del manager, e quindi l'inefficienza X.

In mercati perfettamente concorrenziali, o comunque ad essi vicini, la combinazione dei due benefici risulta invece essere negativa, poiché aumentando il numero delle imprese, si riduce anche il beneficio marginale derivante da una riduzione dei costi: il proprietario pretenderà dal manager un livello di impegno più basso. Una maggiore concorrenza, conduce quindi in questo caso ad un livello di inefficienza X più elevato.

Concludiamo quindi dicendo che il livello di concorrenza presente sul mercato dei beni influenza il beneficio marginale per il proprietario dell'impresa (derivante dal livello di sforzo richiesto) in una maniera che è assolutamente non univoca: per questo motivo la profittabilità di una riduzione dei costi dovuta all'aumento della concorrenza ha una tendenza non monotona.

## Capitolo 2: Il principio di efficienza pubblica sotto il profilo economico e alcune cause dell'inefficienza

### 2.1 Il trasferimento del principio di efficienza al settore pubblico

In maniera unanime siamo portati a pensare che l'efficienza sia una condizione necessaria per lo svolgimento della funzione a cui ciascuna amministrazione pubblica è preposta.

Al fine di conseguire una effettiva modernizzazione degli apparati pubblici è cruciale individuare un esatto rapporto tra i fini per i quali si agisce e i mezzi che si posseggono.

La traslazione del concetto di efficienza alla "cosa pubblica" fa emergere tutta la fugacità dello stesso, divenendo polimorfo ed assumendo un valore differente rispettivamente al contesto in cui esso viene utilizzato e dallo scopo che di volta in volta il soggetto pubblico intende raggiungere.

Nel tentativo di definire l'efficienza pubblica, noteremo che il concetto non assume colori definiti, ma sfumati a causa delle numerose sfaccettature dovute alla presenza di un interesse pubblico e dei numerosi interessi che fanno parte del nostro sistema fondato sulla democrazia.

Come sappiamo, il concetto di efficienza non può essere trattato in maniera separata dal suo profilo economico ma, nel momento in cui si vanno a considerare le entità operanti nel settore pubblico, sarà immediatamente visibile la complessità di pervenire alla verifica dello stato di efficienza da un punto di vista economico.

Si pensi ai soli presupposti su cui si fonda l'efficienza: sul mercato l'efficienza viene intesa come la massimizzazione dei profitti delle imprese e della propria funzione di utilità attesa per gli individui, in quanto l'unica cosa che conta è in questo caso il puro egoismo che domina le azioni dei soggetti, inducendoli ad assumere comportamenti opportunistici.

Ma cosa accade quando gli obiettivi sono più numerosi di uno solo?

È questa la situazione da dover esaminare, fondata su una straordinaria pluralità di obiettivi che lo Stato si prefigge di raggiungere entro un tempo limitato, tenendo conto di un vincolo di bilancio.

Gli enti pubblici e lo Stato agiscono infatti nell'interesse pubblico, tanto generico quanto specifico.

Quando parliamo di interesse generico facciamo riferimento ad un obiettivo collettivo generale che deve essere raggiunto stabilendo degli obiettivi più dettagliati, i quali permettono di valutare l'effettivo risultato conseguito dall'azione amministrativa in termini di istruzione, sanità, pubblica sicurezza etc.

L'interesse pubblico di per sé risulta essere un concetto fondato su astrazioni di difficile riscontro pratico se non sostenuto da sufficienti inquadramenti e puntualizzazioni.

Nel momento in cui si procede in un'ottica di massimizzazione, quando ci si trova coinvolti nella cosa pubblica, non si possiede più un solo obiettivo chiaro e preciso da conseguire, ossia il profitto, ma come precedentemente affermato, ci si imbatte e si resta spesso imbrigliati nelle astrazioni che fanno parte del pubblico interesse.

Come possiamo quindi distinguere un'organizzazione pubblica da una semplice impresa?

La prima distinzione si fonda sull'attività esercitata: alcune attività svolte da organizzazioni pubbliche non possono nemmeno considerarsi "economiche". Molto spesso i beni prodotti dalle organizzazioni pubbliche, sono beni non diretti ad essere oggetto di scambio sul mercato, ma sono appunto beni pubblici puri o misti: con riferimento ai beni pubblici puri, essi si discostano significativamente dal concetto di efficienza tradizionale mentre i secondi pur non essendo scambiati sul mercato hanno un background caratterizzato da un'attività amministrativa molto simile a quella di un'impresa.

Un'altra differenza cruciale ha a che fare con il tempo, chiave variabile per le scelte intraprese nell'uno e nell'altro caso. Se si considera il *modus pensandi* di un'impresa, essa presenta in chiave prospettica un orizzonte temporale pressoché limitato; non può essere così per la prospettiva dello Stato, padre benevolente che deve tener conto anche delle generazioni future e deve effettuare le sue scelte come se egli avesse durata non limitata.

Le preferenze per il consumo di oggi a scapito di quello di domani, dovrebbero far corrispondere alle imprese dei tassi di sconto più elevati, poiché non incorporanti le prospettive necessità ed esigenze delle generazioni future.

*“La verifica dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa è svolta rapportando le risorse acquisite e i costi dei servizi, ove possibile per unità di prodotto, ai dati risultanti dal rapporto annuale sui parametri gestionali dei servizi degli enti.”<sup>27</sup>*

Dal momento in cui il legislatore pone enfasi sulla necessità di educare l'amministrazione pubblica ad un utilizzo consapevole delle risorse in virtù del raggiungimento dei risultati prefissati, egli sottolinea implicitamente il peso dell'efficienza in senso tecnico che è fattore simbolizzante anche dell'efficienza generale dell'amministrazione nel suo complesso.

È ormai tesi consolidata che minimizzare i costi e utilizzare in maniera ottimale gli input in funzione del livello di output che si desidera produrre è condizione necessaria per una maggior soddisfazione dell'interesse pubblico.

Considerare la sola efficienza tecnica ha un suo perché: il concetto di efficienza in senso tecnico non entra facilmente in contrasto con gli altri interessi che fanno parte della cosa pubblica; ciò era stato intuito da Leibenstein e tale intuizione ha trovato le sue evidenze nelle organizzazioni pubbliche: esse agiscono in carenza di informazioni, dati e meccanismi per poter convertire gli input posseduti in output, quindi in assenza di informazioni relative alla funzione di produzione.

Ma perché nel settore pubblico il confine tra efficacia ed efficienza diviene così labile?

Si pensi all'attività imprenditoriale: un imprenditore svolge l'attività economica avendo un preciso obiettivo, la massimizzazione del profitto.

---

<sup>27</sup> Art. 197, comma 4 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (T.U.E.L.) di cui al D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Ma nel settore pubblico stabilire un obiettivo può essere considerato un processo così indubbio?

La valutazione di efficienza in questo caso, non può prescindere dalla verifica dell'efficacia conseguita, in quanto l'output ottenuto dal processo di produzione deve essere valutato in relazione all'obiettivo prefissato che include anche il grado di soddisfazione dei cittadini.

## **2.2 Definire l'efficienza pubblica**

Tenendo conto della frequente correlazione del principio di efficienza, intesa come capacità di conseguire gli obiettivi con il minor dispendio possibile di risorse, con il principio di efficacia, quale capacità di produrre il pieno raggiungimento dei risultati prefissati, non è per noi sorpresa che la definizione di efficienza venga spesso declinata in relazione all'efficacia, pur trattandosi in realtà di due concetti ben distinti.

Tuttavia, tale distinzione si riduce nel caso di applicazione dei due principi sopra enunciati all'azione pubblica.

L'efficienza pubblica rappresenta infatti l'abilità intrinseca delle pubbliche amministrazioni nel pervenire alla realizzazione e all'appagamento dei bisogni della collettività (intesa come l'insieme degli individui partecipanti alla vita dello Stato), procedendo secondo le direttive impartite dagli organi competenti, attraverso gli input a disposizione.

Da tale definizione è ben chiaro che il concetto di efficienza non è più imprigionato in quello che prima era stato il suo naturale humus, ossia il rapporto tra i mezzi utilizzati e i fini perseguiti, ma si estende a preservare quegli interessi ragguardevoli e degni di tutela secondo lo Stato; la considerazione di fini rilevanti fa quindi velocemente avvicinare il concetto di efficienza a quello di efficacia. Sarà efficiente l'amministrazione pubblica che agisce effettivamente ed è capace di garantire la soddisfazione del bisogno affidato alla sua tutela.

Addentrando più dettagliatamente nel concetto di efficienza, è immediatamente visibile come esso sia declinabile da due diverse prospettive, secondo i differenti punti di vista da cui esso è guardato.

Dall'interno, l'efficienza è il livello di produttività ed economicità dell'insieme totale dei pubblici apparati, che corrisponde alla loro capacità di organizzarsi in maniera tale da conformarsi con i fini pubblici che si intende raggiungere.

Dall'esterno invece, l'efficienza pubblica è intesa sempre come la capacità dell'organizzazione di agire per il soddisfacimento degli obiettivi stabiliti ma in maniera tale da tener conto di quanto richiesto dalla collettività, in termini di trasparenza, rettitudine, congruenza e minimizzazione dei disagi per i destinatari.

L'efficienza, in entrambi i casi, è riferita alla struttura amministrativa degli apparati pubblici, che deve essere organizzata in maniera tale da perseguire l'interesse collettivo, tenendo conto della straordinaria eterogeneità degli obiettivi che lo compongono e agendo nel sempre dovuto rispetto della liceità.

I due aspetti dell'efficienza pubblica sopra esaminati, sono tuttavia radicati in una ipotesi di staticità, che non tiene conto delle contingenze e degli obiettivi futuri che verranno stabiliti dall'Organo legislativo: è necessario quindi accostare la definizione di efficienza pubblica al concetto di efficienza dinamica. Il dinamismo dell'efficienza pubblica si rifletterà nella capacità degli apparati pubblici di rispondere, attraverso le misure maggiormente idonee, in maniera tempestiva, ai fini di volta in volta perseguiti, sempre nell'ottica dell'ottimizzazione e del miglioramento continuo. La tensione di un sistema verso il proprio miglioramento non può essere presente sporadicamente, ma deve realizzarsi simultaneamente al regolare svolgimento dell'attività amministrativa.

La crucialità della dinamicità applicata al concetto di efficienza pubblica è dovuta anche a quella che abbiamo prima accennato essere una differente prospettiva temporale delle pubbliche amministrazioni rispetto alla semplice impresa. Nel settore pubblico sarà infatti condizione necessaria agire secondo un orizzonte di lungo periodo e adottare una prospettiva temporale indeterminata, poiché sarà necessario per lo Stato tenere conto dei bisogni nascenti delle generazioni future.

### **2.3 Gli individui agiscono in maniera razionale?**

La letteratura in tema di efficienza pubblica risulta essere carente nel prendere realmente in considerazione e nel sottoporre a valutazione un elemento che si dà per scontato, quale la razionalità.

In tutti gli studi effettuati infatti, le teorie assumono discrezionalmente che le disposizioni applicate dagli apparati pubblici siano state elaborate da soggetti che agiscono in una prospettiva di razionalità assoluta, al fine di poter ottimizzare il rapporto tra risorse e obiettivi. Questo perché, se tale assioma non vi fosse, difficilmente il sistema economico perverrebbe ad un risultato cosiddetto "efficiente".

Gli studiosi neoclassici intendevano l'agire razionalmente quale capacità degli individui di ricevere informazioni, analizzarle e trasformarle in maniera tale da pervenire alla massimizzazione della propria utilità e conoscere preventivamente tutti i risultati prodotti da ciascuna scelta.

Inserire la prospettiva della razionalità nel settore pubblico, significa assumere che il decisore sia consapevole di tutte le alternative disponibili, valuti attraverso mezzi adeguati, opti per la scelta che meglio consente di perseguire l'interesse collettivo e, in alcuni casi, preveda anche l'alternativa che meglio massimizza la propria utilità.

Discostiamoci ora dalla teoria neoclassica ed assumiamo che la razionalità sia limitata. Secondo quanto detto in precedenza, il nostro decisore sarà sottoposto a pressioni che inficeranno la sua capacità di valutare secondo una prospettiva di massimizzazione ed ottimizzazione: asimmetrie informative limiteranno la possibilità del decisore di pervenire a conoscenza dell'intero set di alternative disponibili e fattori esogeni ne condizioneranno la scelta.

Non si vuole qui discutere la correttezza del soggetto decisore nell'assumere le proprie decisioni, ma si intende contestare la diffusa tendenza a ritenere che le scelte in ambito economico siano tutte legate a logiche razionali.

Si perviene invece a decisioni economiche operando secondo principi di razionalità limitata, se non addirittura irrazionalità, inserendo nella decisione elementi emozionali e relazionali e considerando che i fini che guidano l'individuo non debbano necessariamente essere opportunistici.

Rispetto al settore privato, il settore pubblico oltre a perseguire una eterogeneità di fini, è ancor più sensibile a quei processi decisionali dominati da comportamenti non oggettivi e non valutabili secondo logiche di coerenza.

È quindi auspicabile che, per il futuro, lo studio dell'efficienza pubblica sia affrontato eliminando l'assioma stabilito dalla teoria neoclassica e prendendo per la prima volta in considerazione la possibilità di processi decisionali guidati dalla irrazionalità.

Solo in questo modo si potrà far fronte alle numerose problematiche concernenti la valutazione delle performances pubbliche.

## **2.4 La grande industria della PA**

La Pubblica Amministrazione rappresenta la più grande industria all'interno dei Paesi sviluppati, dedita alla produzione di beni e servizi pubblici, impiegando input quali il lavoro (ossia il pubblico impiego) e il capitale fisso (infrastrutture pubbliche), tenendo conto della tecnologia a disposizione.

Supportando quanto detto con dati statistici, se si divide la Pubblica Amministrazione in unità, si ottiene un numero pari circa a 10.000 e un fattore produttivo lavoro vicino ai 3 milioni e mezzo di dipendenti.<sup>28</sup>

Ma quali sarebbero le ragioni che muovono lo Stato ad agire sull'economia?

Secondo la tradizionale prospettiva paternalistica, lo Stato avrebbe un ruolo centrale nel fornire *public goods* e *public services* attraverso un finanziamento fondato sul sistema delle imposte.

La seconda motivazione è che per il sistema economico potrebbe essere conveniente una maggiore propensione alla produzione di servizi e beni attraverso produttori intrinseci alla Pubblica Amministrazione. Ma in che misura e fino a che punto questo risulta essere non opinabile?

---

<sup>28</sup> Dati ISTAT (2016).

J. Stiglitz e D. Sappington forniscono una spiegazione di come i *public goals*, fissati preventivamente dallo Stato, possano essere pienamente soddisfacibili anche da *providers* privati. Lo Stato avrebbe infatti la possibilità di rendere oggetto di delega ai privati determinati obiettivi produttivi, attraverso la predisposizione di gare di appalto. In questo modo lo Stato continuerebbe a perseguire strettamente i propri scopi generali quali l'efficienza (poiché le tecniche di produzione e l'impiego dei fattori produttivi sono ottimali) e di equità (non si sottrarrebbe alla prima motivazione che lo porta ad intervenire sul sistema economico, ossia la distribuzione di pubblici beni e servizi), ma allo stesso tempo sarebbe capace di pervenire al massimo profitto possibile semplicemente attraverso l'organizzazione di un'asta, il cui oggetto di negoziazione è la possibilità per il provider privato di produrre quel determinato bene.

Il teorema della privatizzazione porta quindi all'adozione delle seguenti conclusioni:

1. Non è detto che gli obiettivi pubblici debbano necessariamente essere perseguiti attraverso una *direct public production*; è possibile usufruire ai fini produttivi anche di providers privati.
2. È limitativo, ed in alcune sfumature addirittura falso, affermare che la produzione privata possa essere la chiave risolutiva di tutti i problemi che affliggono la PA; è tuttavia ugualmente ottuso pensare che una *full public production* possa riuscirci.

Il settore pubblico potrebbe essere infatti un naturale humus per stabilire forme di cooperazione: lo Stato sarebbe artefice di una coalizione con le imprese, fondata sull'azione simultanea e congiunta del pubblico e del privato attraverso le forme più svariate (accordi, contratti, strumenti operativi etc.).

Più che di privatizzazione, sarebbe più corretto parlare di depubblicizzazione; ma soprattutto più che considerare tale fenomeno come un parziale fallimento, bisognerebbe parlare di un'erronea visione strategica dello stesso, sorto solo al fine di raccogliere risorse necessarie per alleggerire il bilancio dello Stato.



## 2.5 I fattori dell'inefficienza

Non è semplice definire i molteplici moventi del discostamento degli apparati pubblici dall'efficienza. Le cause dell'inefficienza degli aggregati e dei settori pubblici hanno una grande varietà di origini e discriminanti. Lo scopo di questo paragrafo sarà cercare di sintetizzare i numerosi fattori in macro categorie, al fine di averne una visione completa e di facile comprensione. Cominciamo ad elencare alcuni:

- L'unità potrebbe non essere capace di operare secondo una prospettiva di efficienza produttiva: l'output prodotto (in termini di servizio pubblico erogato) potrebbe presentare un mismatch rispetto al livello richiesto dalla domanda. Ciò significa che l'unità non opererà secondo la funzione di produzione, poiché tra i propri impieghi produttivi vi saranno input esuberanti, sia in relazione al capitale impiegato che al numero dei lavoratori. Per ciascun livello dato di output prodotto (servizio efficiente) viene infatti formulato un corrispondente livello di spesa standard che l'unità organizzativa è tenuta a sostenere. È immediatamente visibile in questo modo il livello di inefficienza intrinseco alla produzione, ossia il livello eccessivo di *public spending*, dallo svolgimento di un semplice differenza tra il livello di spesa effettivo e quello standard stabilito a priori.

Oltre che dall'eccessivo livello di input utilizzati (lavoro, capitale, prodotti intermedi) per produrre un dato livello di output, altra causa della stessa inefficienza potrebbe essere riferita non tanto alle quantità utilizzate, quanto più al prezzo dei fattori produttivi stessi. Non bisogna dimenticare che gli input impiegati potrebbero infatti provenire da contesti non competitivi: l'assenza di un incentivo che solo la concorrenza fornisce potrebbe portare ad un over-pricing di tali fattori produttivi, innalzando così il livello di spesa effettiva delle unità organizzative.

- Lo scostamento dalla spesa standard non è solo dovuto ad un'inefficienza di tipo produttivo, ma ha le sue radici in una linea di pensiero, determinante nel settore pubblico: la mancata tensione ad una minimizzazione dei costi. Un'inefficienza di questo genere viene classificata come un'inefficienza economica, in quanto consiste in una discrasia tra l'obiettivo a cui deve in generale tendere la PA, quale il contenimento della spesa, e le scelte relative alla corretta combinazione dei fattori produttivi. La spesa effettiva potrebbe per questo superare quella standard poiché anche se l'unità produttiva opera lungo la funzione di produzione, la sua funzione di costo potrebbe essere traslata rispetto a quella efficiente.

Pensiamo ad esempio alle modalità di comportamento degli agenti nelle unità organizzative: sono le regole stabilite dagli stessi burocrati che non portano, a causa della mancanza di incentivi, ad una tensione perenne alla riduzione del gap esistente tra la spesa effettiva e quella standard; le norme comportamentali stabilite dalla burocrazia sono infatti fondate sulla elusione del principio cardine dell'economia, ossia la minimizzazione dei costi.

- Nel momento in cui si verifica un aumento della domanda dell'output richiesto, in questo caso rappresentato dal servizio pubblico, deve necessariamente aumentare anche il livello di spesa effettiva e quello di spesa standard, a causa di un progressivo adeguamento dell'offerta alle maggiori esigenze della domanda. Tale tipo di inefficienza è definita come allocativa ed è dovuta principalmente all'assenza di fattori che sono responsabili di un processo di auto-selezione sul mercato dei consumatori, tale per cui si produce una riduzione della domanda. L'assenza di un prezzo come nel mercato privato o di un suo livello minimo conduce ad una carente partecipazione ai costi sostenuti ai fini produttivi da parte degli utilizzatori del servizio. E quindi, a causa della mancanza di fattori che determinano un contenimento della domanda, sono presenti sul mercato dei beni e servizi pubblici con distorsioni della quantità richiesta.

L'altra faccia della medaglia è invece che la quantità offerta di beni e servizi pubblici potrebbe risultare eccessiva rispetto alle effettive esigenze dei consumatori. L'eccedenza potrebbe essere considerata sia in termini di effettive quantità di prodotto/servizio offerte sia di straordinaria varietà di tipologie a disposizione. Le decisioni relative all'offerta potrebbero essere distorte da interessi opportunistici di politici e burocrati che hanno convenienza ad aumentare l'intervento pubblico in determinati settori in cui invece non risulta esservi la necessità.

- L'ultimo aspetto da esaminare è quello organizzativo, relativo alle modalità di configurazione dell'industria della PA: si denota infatti un chiaro problema a livello di organizzazione legato all'impossibilità di conseguire economie di scala o di scopo a causa della mancata coincidenza del numero delle unità istituzionali e della loro dimensione rispetto ai livelli efficienti. Si pensi ad un eccessivo numero di ospedali, tribunali o scuole nella medesima regione; eccedere il limite ritenuto efficiente significherebbe non godere più degli innumerevoli vantaggi derivanti dallo sviluppo di economie di scala all'aumentare del numero e della dimensione, ma imbattersi in un processo inverso di crescita della spesa oltre quella ritenuta efficiente, a causa della duplicazione dei costi fissi e strutturali delle unità istituzionali.

## **2.6 Alcune ragioni dell'inefficienza: la mancanza di incentivi, i “bilanci soffici” ed i trasferimenti intergovernativi**

Considerando la PA secondo un approccio di *industrial organization*, sono facilmente individuabili alcuni dei più rilevanti problemi che affliggono l'industria: lo scarso livello di incentivi da erogare a dipendenti meritevoli, la presenza di un naturale humus che incoraggia la creazione di bilanci definiti come “soffici” ed infine i trasferimenti tra governo centrale e regioni.

Proviamo a dipingere un'immagine in cui possa essere al meglio rappresentata la PA. L'industria presa sotto esame potrebbe essere al meglio raffigurata come una “*net of contracts*” che collega tre categorie di soggetti quali:

- 1) i fornitori, rappresentati dai dipendenti pubblici;
- 2) gli acquirenti, dati invece dalle aziende pubbliche;
- 3) altri soggetti che forniscono attività e servizi esternalizzati.

Le relazioni contrattuali che caratterizzano la rete sono irrimediabilmente influenzate dai problemi che le asimmetrie informative creano alla PA. Sotto questo profilo infatti, l'*adverse selection* ed il *moral hazard*<sup>29</sup> risultano plasmare i modelli di incentivi strutturati negli apparati pubblici.

Soffermandoci sul problema di asimmetria ex post, bisogna evidenziare come i dipendenti pubblici e i prestatori di attività in outsourcing siano predisposti al soddisfacimento degli obiettivi stabiliti dagli acquirenti, quali gli enti pubblici. Tali due categorie di soggetti ricoprono il ruolo di agenti all'interno del rapporto, nel quale dall'altro lato si inserisce l'azienda pubblica in veste di principale. Essa deve fare in modo di incoraggiare gli agenti al perseguimento della massima performance realizzabile, corrispondendo necessari trasferimenti monetari per colmare l'*information lack* sull'operato degli agenti. A cosa potrebbe essere dovuto un risultato insufficiente in termini di attività e servizi pubblici erogati?

La risposta al quesito è duplice: la performance non ottima potrebbe essere dovuta a elementi frutto di decisioni degli agenti, oppure a contingenze manifestatesi che hanno inciso sul risultato ottenuto.

Nell'ultimo ventennio, è cresciuto l'interesse del pubblico per gli schemi di retribuzione proporzionali alla performance conseguita: la retribuzione è infatti legata ai livelli di efficacia raggiunti dagli agenti, in termini di obiettivi che i dipendenti riescono a realizzare.

La retribuzione prevista dal contratto ingloberà due differenti componenti: la prima parte strutturalmente fissa e la seconda parte soggetta a variazioni coerenti con i livelli di performance conseguiti.

Esaminando la prima parte dello schema retributivo, essa è indipendente sia dal risultato conseguito dall'operatore che dalle eventuali influenze che lo scenario esterno può esercitare. Per cui, il soggetto qualunque siano questi due fattori, avrà comunque diritto a tale parte della retribuzione.

La seconda parte della retribuzione è funzione della frequenza (probabilità) con la quale i risultati sono influenzati dal livello di impegno dell'agente. Quando aumenta la probabilità che le performance dipendano dagli sforzi dei dipendenti, deve necessariamente aumentare anche la parte variabile connessa alla retribuzione. L'entità della probabilità e l'entità della retribuzione ad essa connessa dipendono a loro volta dal grado di propensione al rischio dell'agent e dalla possibilità reale che l'agent riesca a trovare un impiego alternativo.

---

<sup>29</sup> Il *moral hazard* è una forma di opportunismo post-contrattuale, mentre l'*adverse selection* si manifesta prima della stipulazione del contratto.

Tenuti in considerazione i costi che l'Amministrazione pubblica deve necessariamente sostenere, le modalità attraverso le quali vengono erogati gli incentivi possono essere definite, a seconda dei casi, *low* o *high powered*. Utilizziamo il termine *high powered* per fare riferimento a meccanismi secondo i quali il personale pubblico è tanto più ricompensato quanto maggiore è il livello di efficacia raggiunto.

Condizione necessaria affinché sia possibile la presenza di schemi ad incentivo proporzionali alla performance è che all'interno degli enti pubblici siano vigenti opportuni criteri per la misurazione della performance, sia in relazione al singolo individuo, che in relazione ad un team o addirittura ad un intero aggregato dell'ente. Tali sistemi di misurazione devono necessariamente possedere: attendibilità e collettivo consenso applicativo da parte del personale, ma soprattutto la capacità di incoraggiare comportamenti atti al miglioramento della performance, passando per gli schemi di motivazioni e preferenze che muovono il personale.

Ma tali schemi di incentivo in relazione alla performance hanno un'applicazione effettiva in Italia?

A tale domanda tutti noi vorremmo rispondere in maniera affermativa ma dai risultati più recenti, nonostante essi siano stati introdotti con lo scopo di esaltare la performance dei dipendenti più meritevoli e per evidenziare lo slack da parte dei dipendenti, è evidente che essi risultano essere una pura formalità concessa indistintamente e "a pioggia", in maniera indipendente dalla causale per la quale sorgono, ossia la performance.

Inoltre tali incentivi, oltre ad avere una carente attenzione nel misurare la performance effettiva dei dipendenti, presentano un erroneo oggetto di applicazione, rappresentato non tanto dalla valutazione degli output finali conseguiti, quali ad esempio la maggior qualità del servizio erogato, quanto più dall'analisi e dal calcolo degli input utilizzati, in termini di ore lavorative e di livello di spesa impiegata.

Si è quindi perso di vista lo scopo per il quale sono effettivamente sorti questi incentivi monetari: più che di "premi di produzione" si dovrebbe per questo parlare di "premi di rifornimento" o addirittura di trasferimenti unilaterali diretti, poiché sorgono senza la predisposizione di alcuno schema ad obiettivi.

Distanziandoci dalla teoria secondo la quale i trasferimenti dei premi sono subordinati al raggiungimento di obiettivi specifici e misurabili stabiliti a priori, nel nostro Paese la concessione di incentivi e aumenti di retribuzione è prerogativa della collettività lavorativa, sulla base di indici di misurazione della performance costruiti ad hoc e di loro aggiornamenti arbitrari.

In Italia è ancora ampio il gap tra la formalità degli interventi e l'effettiva applicazione degli stessi.

Quali possono essere stati i fattori che hanno portato ad una maggiore o minore applicazione di tali schemi nei differenti Paesi dell'OCSE?<sup>30</sup>

1. Grado di decentramento decisionale e di autonomia delle amministrazioni all'interno dei propri processi decisionali relativi al management del personale lavorativo; tale fattore è legato da una relazione positiva con gli incentivi monetari alla performance: maggiore sarà la facoltà di prendere autonomamente le decisioni relative al personale e di non far riferimento ad alcuna governance centrale, maggiore sarà la probabilità di diffusione di tali schemi all'interno del Paese.
2. Politiche di gestione delle risorse umane; le politiche di gestione del personale aziendale possono essere più o meno indirizzate all'individuo in sé e sulla base di questo si determina il grado di applicazione degli incentivi legati alla performance. Nel caso di aziende che presentano strutture rigide delle varie posizioni presenti, ossia con fissati livelli nella scala gerarchica aziendale, esse non saranno terreno fertile per la diffusione di retribuzioni in relazione alla performance. Se esaminiamo aziende che al contrario presentano elevati gradi di differenziazione nelle posizioni che gli individui occupano, sarà sicuramente più prossima la possibilità di attuare tali incentivi.

Il nostro Paese presenta difficoltà nell'adozione di tali politiche, a causa della sussistenza di fattori negativi alla loro proliferazione. L'Italia è infatti caratterizzata dalla presenza di aziende con strutture gerarchiche ben definite, poco favorevoli alla composizione di ruoli differenziati della medesima posizione, ma soprattutto (ed è forse questa la maggior causa) è caratterizzata da un basso grado di processi decisionali decentrati.

Immaginiamo cosa succederebbe se vi fossero in Italia eccessivi livelli di decentramento nelle politiche di gestione del personale all'interno delle amministrazioni pubbliche: la discrepanza tra le politiche di retribuzione del personale aumenterebbe sia all'interno dei differenti aggregati che delle varie amministrazioni presenti. Al fine di scongiurare ingiuste disuguaglianze che potrebbero manifestarsi, all'interno di molti Paesi sono stati introdotti sistemi di informazione e autorità indipendenti esterne dedite alla supervisione, affinché si possa pervenire ad un miglioramento dei controlli a livello centrale.

Cosa intendiamo quando utilizziamo l'espressione "sindrome dei bilanci soffici"?

La locuzione "bilanci soffici", è connessa a quello che in inglese viene denominato come "*soft budget constraint*" (SBC), che risulta essere ormai familiare nel lessico economico. Nonostante tale espressione possa sembrare avere un significato del tutto figurato, è utilizzata per descrivere un fenomeno reale e specifico. Una sindrome di norma denota la presenza di un certo numero di sintomi, generati da varie circostanze. Perciò, al fine di descrivere al meglio la sindrome dei SBC, sarà necessario esaminarne non solo i sintomi, ma anche le circostanze che li hanno causati.

---

<sup>30</sup> L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico è un'organizzazione internazionale di Paesi caratterizzati da governi democratici ed un'economia di mercato.

In un contesto fondato sull'interesse morale e finanziario della massimizzazione del profitto, spesso ai soggetti che risultino essere generatori cronici di perdite, non è permesso fallire. L'idea chiave di questo concetto è che in generale, i governi oppure i politici non sono in grado di far rispettare opportunamente il vincolo di bilancio stabilito. Per questo motivo, i bilanci non sono connotati da un carattere di rigidità (*hard budget constraint*), il quale dovrebbe persistere all'interno di tutte le aziende pubbliche ed istituzioni governative, ma sono appunto "soffici". Tali enti pubblici sono infatti soggetti sempre più spesso a operazioni di salvataggio attraverso sussidi finanziari o altri strumenti, e proprio per il fatto che possono contare sulla possibilità di sopravvivere anche dopo perdite croniche, tale aspettativa incide sul loro comportamento.

Sin da queste prime affermazioni, emerge immediatamente che la "softness" dei vincoli di bilancio è causa di inefficienza.

Un vincolo, che sia esso sulla liquidità, sulla solvibilità o sul massimo debito assumibile, rappresenta il limite massimo della capacità posseduta da un'azienda di sopportare il deficit.

Quali sono le circostanze che portano ad elidere questo limite?

Se le organizzazioni sono obbligate a ridurre o addirittura a cessare la loro attività per poter sostenere il deficit, un HBC continuerà a persistere, ma solo fino al momento in cui tale organizzazione non riceverà il supporto necessario da parte di un altro soggetto per rientrare dal deficit.

Il fenomeno dei bilanci soffici affonda le proprie radici proprio nella prontezza di una o più organizzazioni a coprire immediatamente parte di quel deficit, quando esso persiste. I "bail-out", ossia i fenomeni di salvataggio, sono più frequenti quando si fa riferimento a:

- organizzazioni non profit, come università, scuole o ospedali, in cui si spende molto più di quanti siano gli effettivi guadagni;
- autorità governative, che possono solitamente contare sui governi centrali.

Il problema risiede soprattutto nel comportamento ambiguo assunto da parte del governo: secondo un certo punto di vista, il governo di un paese ha come desiderio che le imprese conseguano profitti, in maniera tale da ricavarne in termini di guadagni e di efficienza conseguita; ma dall'altro lato il governo risulta essere particolarmente focalizzato sulla necessità che alcune istituzioni non falliscano, poiché questo potrebbe causare non solo il licenziamento dei dipendenti, ma anche contribuire a creare agitazione sociale e tensioni politiche. Questa dicotomia potrebbe condurre il governo ad agire in maniera non coerente e a porre in essere ordini contrastanti per risolvere determinati problemi.

Un'altra spiegazione teorica a tale fenomeno potrebbe invece essere l'incapacità da parte del governo di riuscire immediatamente a riscontrare, in maniera ex-ante al fallimento di queste istituzioni, eventuali segnali indicatori dell'impossibilità di intraprendere o proseguire una determinata attività. Si pensi ad attività intraprese anche quando si è consapevoli che i costi iniziali di avviamento delle medesime sono di per sé irrecuperabili.

Quando si decide di intraprendere un progetto di investimento, si devono confrontare i costi iniziali con i benefici derivanti da esso, in maniera tale da valutare in che misura rifinanziare il progetto. Considerata l'incapacità da parte dei politici e delle aziende pubbliche di individuare quei progetti i cui costi iniziali sono irrecuperabili, se la si abbina con la loro mancata abilità di riconoscere quando un progetto è effettivamente di buona qualità, si produce un risultato catastrofico per il finanziamento di progetti fin dal primo momento risultanti svantaggiosi.

Successivamente, altri politici, non in grado di valutare ex-post tali progetti o perfettamente in grado di valutarli ma guidati da comportamenti opportunistici, decidono spesso di rifinanziare e quindi di sottoporre ad un processo di bail-out progetti fin dal principio "cattivi" in termini di efficienza. Al fine di non deteriorare la propria immagine di fronte ai cittadini, non vogliono essere considerati i responsabili del fallimento dell'impresa.

La sindrome è causata quindi dal perfetto connubio di due elementi: in primo luogo, i politici non hanno credibilità nell'assumere impegni ex-ante ed in secondo luogo, in una valutazione ex-post sono caratterizzati da una volatilità delle preferenze, la quale li conduce univocamente a perseverare nel supporto di imprese ormai inefficienti attraverso ulteriori finanziamenti.

La sindrome esaminata potrebbe essere applicata, con le più caute accortezze, alle situazioni finanziarie degli enti che hanno subito il processo di decentramento decisionale in Italia: circostanze di bilanci soffici si rivelano ogniqualvolta l'ambiente istituzionale sia capace di incidere sulle entità locali, influenzandone le politiche fiscali e portandole in disavanzo, nella speranza che i governi centrali intervengano con azioni di bail-out.<sup>31</sup> Le implicazioni di breve periodo comportano la formazione immediata di debito a livello locale, ma a lungo andare questo si potrà tradurre in richieste di trasferimenti irregolari, ossia non stabiliti a priori all'interno dei bilanci, oppure in alterazioni del budget fissato a livello locale.

La panacea dei problemi sembrerebbe così costituita dalle modalità con cui le competenze sono allocate tra il governo centrale e quelli locali, ma soprattutto dalla naturale benevolenza del governo centrale a rispondere a segnali di emergenza degli enti decentrati con immediati trasferimenti monetari.

Esistono molteplici fattori che incoraggiano tale sindrome, ma la più rilevante è forse la possibilità di creare esternalità negative per gli altri governi locali e porre in essere effetti di spillover.<sup>32</sup> Questo significa che alcuni governi locali potrebbero rivolgere intimidazioni ai governi centrali, minacciandoli di effettuare notevoli riduzioni dei servizi offerti, tali da produrre effetti negativi anche su altri governi locali. La minaccia diventerà reale e spingerà i governi centrali ad intervenire ogniqualvolta che il costo da sostenere per il bail-out non superi gli effetti negativi generati sugli enti locali.

---

<sup>31</sup> Wildasin, 2004.

<sup>32</sup> Spillover: letteralmente "traboccamento" in economia, fenomeno per cui un'attività economica in una determinata area territoriale produce effetti positivi o negativi anche oltre tali ambiti. Il termine è usato inoltre per indicare la diffusione di situazioni di squilibrio da un mercato all'altro.

La sindrome dei bilanci soffici avanzerà verso stadi superiori quando aumenta la possibilità per le istituzioni locali di utilizzare i flussi di cassa in entrata nel bilancio in attività i cui effetti di spillover si ripercuoteranno esclusivamente sulla popolazione autoctona.

Passiamo ora a considerare i trasferimenti effettuati dal governo centrale alle differenti regioni.<sup>33</sup> Quali sono le cause di tali trasferimenti?

I trasferimenti radicano la propria origine in ragioni di equità, in virtù della volontà del governo centrale di conseguire una maggiore eguaglianza, in termini di reddito pro capite, tra regioni. Il reddito pro capite si distingue tra le differenti regioni della penisola a causa delle discrepanze in termini di costi che sono sostenuti da parte delle pubbliche amministrazioni in ciascuna di esse. Se non vi fossero infatti tali trasferimenti, il reddito locale sarebbe differente a seconda della spesa impiegata per l'erogazione dei servizi pubblici, non possibili da osservare per il governo centrale.

Ogni ente locale fornisce un certo coacervo di servizi, che risultano essere particolarmente difficili da misurare e da verificare in termini di output finale; il governo centrale presuppone che ciascuna località fornisca un certo livello di output, ma non se ne conoscono i costi unitari né è possibile verificarne la misura prodotta. L'unica cosa che può essere osservata da parte del governo è la spesa complessiva sostenuta per l'erogazione dei servizi, ed in particolare anche quella parte di cui non se ne conoscono i costi unitari. Ne consegue che il governo centrale deve erogare i suoi trasferimenti solo in relazione alla spesa complessiva sostenuta dalle regioni e poiché non può pervenire a conoscenza dei costi unitari sostenuti da ciascuna regione, questa asimmetria informativa è la causa della ricerca da parte del governo centrale di un meccanismo di incentivi all'efficienza. In tale situazione, aumenta la possibilità di adozione di comportamenti opportunistici da parte delle regioni: esse possono tentare di aumentare il numero di servizi per i quali sorge una asimmetria informativa per il governo centrale oppure potrebbero erogare un maggior numero di servizi che presentano dei costi elevati noti ad esso.

Nella letteratura del federalismo fiscale la procedura di assegnazione di trasferimenti intergovernativi è ampiamente trattata.<sup>34</sup> Le conclusioni generali di questa letteratura possono essere così riassunte: se il governo di livello superiore eroga concessioni ai governi locali, allora tali trasferimenti dovranno essere fatti a somma fissa e destinazione non vincolata, ossia *unconditional block grants*.

Il carattere "lump-sum" di questo tipo di trasferimento è volto ad assicurare che le decisioni dei governi locali non siano soggette a distorsioni.

---

<sup>33</sup> Cornes e Silva (2003).

<sup>34</sup> Oates (1972, 1999) e Wildasin (1986).



Tuttavia, nel caso in cui si evincano effetti di spillover, ad esempio dalla produzione di un bene pubblico di cui beneficiano anche i residenti di altre regioni, tali decisioni generano inefficienze le cui implicazioni devono essere internalizzate attraverso trasferimenti idonei allo scopo, ossia concessioni integrative che presentino tuttavia una destinazione vincolata, anche definite come *open-ended matching grants*.

Huber e Runkel sviluppano un modello teorico in cui è esplicitata la ragione per cui sarebbe ottimale per i governi centrali adottare trasferimenti che presentino una destinazione vincolata, ossia i *categorical block grants*, oppure delle concessioni integrative con un limite massimo prefissato, i *closed-ended matching grants*.

Si parte dalla considerazione di un sistema federale composto da due tipi di governi locali, che differiscono tra loro per il costo di produzione ed erogazione dei beni e servizi pubblici. Il governo federale effettua una redistribuzione equitativa tra le varie giurisdizioni, ma non può osservare a quale categoria ciascuna giurisdizione appartiene.

Esaminiamo ora il modello. Consideriamo una federazione composta da un governo centrale e  $n > 1$  giurisdizioni. Ciascun governo locale produce due differenti beni pubblici locali, il bene F ed il bene G. Nella produzione di F, le giurisdizioni presentano lo stesso livello di costo, mentre differiscono in termini di costo nella produzione del bene G. Gli autori considerano infatti la presenza di due tipi di giurisdizioni, low-cost jurisdictions ( $l$ ) e high-cost jurisdictions ( $h$ ), per cui ciascuna giurisdizione  $i \in [l, h]$ . Il numero delle giurisdizioni low-cost e delle high cost è rispettivamente  $n_l \geq 1$  e  $n_h \geq 1$ , tale per cui  $n_l + n_h = n$ .

In questo contesto, il vincolo di bilancio di ciascuna giurisdizione  $i$  risulta essere classificato come segue:

$$f_i + e_i = t + T_i$$

- $f_i$  = costo connesso alla quantità del bene F prodotta dalla regione  $i$ ;
- $t$  = ricavi provenienti dalle tasse locali, indipendenti dalla tipologia di regione
- $T_i$  = trasferimento erogato dal governo centrale a ciascuna regione  $i$
- $e_i$  = costo di produzione del bene G

In particolare, esso risulta essere così calcolato:

$$e_i = g_i + \theta_i$$

- $g_i$  = costo connesso alla quantità del bene G prodotta dalla regione  $i$ ;
- $\theta_i$  = parametro di costo variabile tra giurisdizioni (es. costo fisso o costo di avvio della produzione di G)

In particolare si assume che  $\theta_h > \theta_l$ , ossia qualsiasi sia la quantità del bene G prodotta, le giurisdizioni *high-cost* incorrono in un costo maggiore rispetto a quelle *low-cost*.

Il vincolo di bilancio è fondato sull'uguaglianza tra i costi totali per la produzione dei due beni pubblici e i guadagni della giurisdizione. Inoltre nel nostro modello il ruolo del governo centrale è effettuare una redistribuzione equitativa tra le regioni. Per cui il vincolo di bilancio del governo centrale è:

$$n_l T_l + n_h T_h = 0$$

Questo significa che il governo centrale deve raccogliere i guadagni da un tipo di giurisdizione, per finanziare i trasferimenti all'altro tipo.

In condizioni di perfetta informazione l'allocazione ottima, ossia il punto di *first-best*, può essere raggiunta semplicemente adottando una consistente politica di trasferimenti di “*lump-sum taxes*”, imposte sulle giurisdizioni *low-cost* e di *unconditional block grants* pagati poi alle giurisdizioni *high-cost*.

Tuttavia, in un'economia decentralizzata, il *first-best* non è raggiungibile in una situazione di asimmetria informativa, nella quale il governo centrale non può direttamente distinguere le regioni *low-cost* da quelle *high-cost*. La nuova redistribuzione sarà rappresentata da un punto di *second-best* data una distorsione della decisione di spesa delle giurisdizioni *high-cost* e un vincolo di compatibilità rispetto all'incentivo per le regioni *low-cost*. La domanda è tuttavia questa: come si perviene a tale punto di *second-best* in condizioni di asimmetria informativa?

Secondo i due autori, il punto di *second-best* in condizioni di asimmetria informativa può essere raggiunto solo attraverso la predisposizione di un programma per le giurisdizioni *high-cost* dato da:

1. La combinazione tra un *unconditional block grant* ( $T$ ) e un *categorical block grant* ( $T_G$ ); la regione che riceve tali trasferimenti utilizzerà parte di  $T_G$  per coprire la spesa destinata alla produzione del bene  $G$ ,  $e_i$ . Il suo vincolo di bilancio sarà quindi dato da:

$$f_i + e_i = t + T + T_G \quad \text{con } e_i \geq T_G$$

2. La combinazione tra un *unconditional block grand* e un *closed-ended matching grant*; il trasferimento ricevuto da parte del governo centrale copre una sola parte  $a$  di  $e_i$ , fino ad un certo punto  $z$ . Per cui il suo vincolo di bilancio sarà

$$f_i + e_i = t + T + a e_i \quad \text{con } a e_i \leq z$$

In particolare se  $e_i > z/a$ , la spesa ulteriore ricadrà sulle regioni beneficiarie.

Trasferimenti a somma fissa non vincolati e quindi *unconditional block grant* in sé, o *unconditional block grant* combinati con open-ended matching grants non riescono a pervenire a soluzioni efficienti di offerta dei beni e servizi pubblici.

La ragione risiede nella presenza all'interno di un equilibrio in asimmetria informativa di due caratteri rilevanti, ravvisabili nelle prime due tipologie di trasferimenti esaminate:

- i. La capacità di distorcere le decisioni di spesa delle giurisdizioni high-cost in maniera tale da pervenire al second best
- ii. La non attrattività per le giurisdizioni low-cost, cosicché esse volontariamente decidono di pagare la lump-sum tax stabilita per le regioni tributarie; con questo si intende soddisfatta una condizione di autoselezione per le regioni che forniscono i trasferimenti.

Huber e Runkel immaginano quindi che il punto di second-best, a causa di una situazione di asimmetria informativa, possa essere raggiunto solo attraverso l'aiuto di categorical block grants e closed-ended matching grants. Per cui, condizione necessaria affinché il modello abbia successo è che il governo centrale sia capace di verificare la spesa effettuata per il singolo servizio e non si limiti alla possibilità di osservare la spesa complessiva, in modo da poter erogare trasferimenti a somma vincolata. Se invece si utilizzeranno unconditional block grants e open-ended matching grants, come accade in Italia con trasferimenti generici senza destinazione vincolata, non sarà possibile pervenire all'implementazione del *second-best*.

*“We hope that our theory can in part resolve this empirical puzzle and makes a further contribution to the explanation of real world grants system. [...] we hope that our analysis stimulates such empirical research on federal grants system.”*<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> *Optimal design of intergovernmental grants under asymmetric information*, B. Huber and M. Runkel (2003).

### Capitolo 3: Possibili applicazioni del concetto di efficienza x nella PA

È credenza radicata nella nostra società contemporanea che il settore privato risulti essere più performante del settore pubblico. Il problema di tale credenza è che essa nel corso del tempo si sta trasformando in un assioma: non esiste infatti prova empirica che giustifichi tale affermazione, ma unica conclusione a cui possiamo giungere riguarda la crescita della complessità dell'organizzazione. Infatti, è stato dimostrato che all'aumentare della dimensione di una determinata struttura, anche le imprese di carattere privato devono affrontare i medesimi problemi di asimmetria informativa, che affliggono fin dagli albori la PA.

Il livello dei risultati conseguito nelle organizzazioni più complesse non deve essere infatti rapportato al tipo di proprietà, ma risulta essere dipendente dalle modalità di gestione delle stesse.

È nostro compito quello di trasformare l'immagine della "nostra" PA da semplice sperperatrice di risorse a cruciale sostenitrice dei livelli di occupazione, di innovazione tecnologica e delle aree maggiormente arretrate.

Tuttavia, per perseguire il compito a noi assegnato sarà strettamente necessario assumere le colpe e le responsabilità di inadeguatezza di alcuni filoni di attività facenti parte di essa.

Dal momento in cui il numero e la complessità delle istituzioni presenti è andato progressivamente ad accrescersi, si è sovradimensionata la rilevanza del problema di definizione delle azioni che devono essere svolte dal settore pubblico e soprattutto è emersa la problematica di come valutare tali performance, considerando che all'interno del settore pubblico non esiste una vera e propria concorrenza.

Ricordiamo inoltre quel che Leibenstein riteneva rilevante ai fini della riduzione dell'inefficienza: maggiore è il grado di concorrenza tra le imprese presenti sul mercato, più grande sarà lo sforzo delle imprese a perseguire l'efficienza, sia a livello organizzativo che manageriale, data la capacità delle stesse di incentivare sia i dipendenti che i manager a minore *slack* e di dirigere il loro comportamento.

Il sistema di regole presente nella PA conduce all'assenza di informazioni a priori riguardo alle performance e alle effettive capacità di essa in relazione ad un obiettivo definito, in quanto essa presenta una straordinaria varietà di legami con altre istituzioni e con l'ambiente esterno, il cui sviluppo dipende "da come, di volta in volta, si compongono le situazioni nell'universo economico reale".<sup>36</sup>

Ogni modificazione del sistema di regole in essere nella PA risulterà essere accettabile solo e qualora essa sia più idonea al perseguimento dell'obiettivo definito e soprattutto se gli effetti che essa produce siano capaci di incidere non solo sulla singola entità istitutiva, ma producano effetti in una visione dell'istituzione come parte di un intero sistema.

---

<sup>36</sup> Pozzi, 2004, p. 505.

### 3.1 L'avvento delle riforme manageriali nella PA

Analizzando il quadro dei processi di riforma in essere all'interno della PA, è inevitabile riscontrare e sentire l'atmosfera di cambiamenti in atto, i quali hanno già condotto a parziali successi, che necessitano tuttavia ancora di spinte in termini di innovazione per poter essere classificati come effettivi salti di qualità.

Il cambiamento sicuramente più rilevante che ha stravolto le PA nel XX secolo è fondato sull'introduzione del NPM (*New Public Management*).

Il processo di rivoluzione è stato avviato nell'ultimo ventennio del secolo scorso e si è concluso con l'adozione di un nuovo paradigma di public governance, che persegue l'obiettivo di contemperare le numerose e spesso contrastanti esigenze che sorgono all'interno dei sistemi pubblici complessi. Esso risulta essere una nuova modalità di gestione del settore pubblico che si propone di accogliere alcune practices assimilate dal settore privato insieme ai tradizionali iter di gestione pubblici, per poter pervenire a modalità gestionali maggiormente orientate al risultato.

Non esiste un modello unanime di NPM, in quanto ciascun insieme di istituzioni presenti all'interno di uno Stato, lo plasmerà seguendo modalità differenti, tenendo fissa la richiesta nel settore pubblico di competizione e avviando un processo di managerializzazione.<sup>37</sup>

Le innovazioni in termini di *state of mind* che si sono avute recentemente hanno condotto a due differenti conclusioni:

- la funzione per la quale sorge l'organizzazione di un'istituzione pubblica è quella di perseguire gli obiettivi dell'ente;
- il livello di probabilità di perseguire tali risultati è funzione della motivazione delle risorse umane operanti nell'organizzazione.

Le priorità che hanno guidato tale processo di evoluzione si fondano sulla tensione del NPM a modificare l'attitudine all'innovazione presente nella PA, facendo tramontare la tradizionale visione alla regolarità formale perseguita senza altri fini. In particolare, le maggiori pressioni in termini di innovazione si sono avute relativamente ad una migliore utilizzazione delle risorse di pubblica disponibilità e ad una maggiore qualità richiesta dei servizi erogati ai cittadini per poter mitigare l'insoddisfazione collettiva.

Come ben sappiamo, il rischio di cui è necessario tener conto quando si parla di cambiamenti nel settore pubblico è proprio l'imprigionamento di tali innovazioni nella gabbia della burocrazia, terminando il proprio processo nella fase di formulazione, soprattutto a causa di radicati problemi che da sempre affliggono le istituzioni pubbliche quali:

- il labile confine che determina le responsabilità di ciascun ruolo per ogni livello esaminato nell'ente;
- gli incentivi alla carriera che non dipendono dalle competenze manageriali ma restano fossilizzati nelle competenze giuridiche e di settore;
- la resistenza al cambiamento culturale.

---

<sup>37</sup> Olsen e Peters (1996).

In questo trade-off tra burocrazia e rivoluzioni manageriali si inseriscono numerose azioni di intervento pianificate dagli anni '80 a quest'oggi:

1. Predisposizione di un piano strategico nel quale siano chiaramente definite la mission che l'ente intende perseguire, le modalità di gestione più idonee al suo raggiungimento, il set di servizi che si intende erogare e una struttura economico-finanziaria che sostenga l'equilibrio a lungo termine;
2. Miglioramento della qualità dei servizi erogati attraverso una ristrutturazione dell'effettivo oggetto della prestazione, una maggiore comunicazione transistituzionale, l'introduzione di programmi di *service recovery* al fine di tutelare l'utente;
3. Diversificazione della funzione di controllo da quella di gestione (affidata al management): il ruolo di indirizzo del politico rispetto a quello svolto dal manager relativo all'attività di gestione è tenuto ben distinto almeno formalmente, mentre siamo ancora nel mezzo del guado;
4. Rinnovamento delle modalità organizzative tramite processi di *downsizing* (effettuando per alcune attività la procedura di outsourcing), l'applicazione delle nuove tecnologie ai processi che in essa si svolgono e uno stravolgimento dei ruoli dei dipendenti e di alcune funzioni amministrative;
5. Cambiamento nelle pratiche di HRM attraverso la previsione di una maggiore autonomia dei dipendenti, una maggiore flessibilità dei contratti rispetto a quelli precedenti a tempo indeterminato ed una maggiore cura nella predisposizione delle strutture retributive;
6. Incremento della responsabilizzazione sui risultati dei dipendenti al fine del risanamento del bilancio pubblico, attraverso meccanismi di controllo ex-ante ed ex-post, l'introduzione obbligatoria della contabilità economica e patrimoniale e meccanismi di rilevazione della performance ed incentivanti.

Non sono tuttavia mancate le critiche alla riforma manageriale, anche perché nel punto di *spannung* della sua diffusione ha intrapreso sentieri di applicazione non omogenei.

Tra i principali appunti indirizzati alla riforma, ricordiamo:

- Volontà di applicazione non discriminante e standardizzata dei principi presenti nel mercato delle imprese private, senza tener conto del progressivo processo di comparazione del cittadino a ciò che in realtà non è, ossia un cliente;
- Negligenza nel considerare la PA solo come erogatore di servizi e non anche come insieme di istituti dediti a fini maggiormente rilevanti e al soddisfacimento di interessi collettivi;
- Eccessiva focalizzazione sulla sola efficienza gestionale, con poca scrupolosità nel considerare la qualità;
- Adozione di una prospettiva di breve periodo, non ammissibile nel settore pubblico.

### 3.2 Il trade off “agent”-“principal” nella PA

Come Leibenstein affermava, in ogni organizzazione complessa nonostante sia auspicabile aspettativa che gli agent siano servili ed assolvano in maniera dettagliata ai compiti ad essi assegnati dai principal, essi sono comunque dotati nell’implementazione di tali decisioni di libero arbitrio che potrebbe portarli al perseguimento di interessi discrepanti rispetto a quelli dei principal.

La questione si fa più spinosa quando si assume in maniera teorica che l’intervento del pubblico sia in ogni occasione capace di perseguire una migliore posizione in termini di benessere collettivo. Tale quadro, per quanto ben dipinto, presenta complicazioni di straordinaria gravità, in quanto gli interessi coinvolti in questo caso sono molteplici e la questione è stata per lungo tempo trascurata da parte delle istituzioni.

Inoltre, le varie prospettive che si ottengono del problema sono il risultato di applicazione di differenti punti di vista, addirittura opposti:

1. Nulla esclude che i soggetti ai quali è affidata la funzione di programmazione e di controllo abbiano interessi differenti rispetto a quelli dei principal, in questo caso rappresentati dalla società civile;
2. Tutti gli apparati della PA potrebbero essere considerati essi stessi come agent, sottostanti a decisioni provenienti dalla macchina burocratica che assume in quest’altra prospettiva la veste di principal.

Il primo punto di vista è attribuibile alle teorie sviluppate dalla scuola della *Public Choice*<sup>38</sup>. Le prime considerazioni da esse svolte riguardano l’analisi del trade-off tra agente e principale, il quale dalle discipline manageriali viene traslato al settore pubblico, e la constatazione che essendo l’individuo portatore di interessi propri e rilevanti, il suo interesse da singolo potrebbe non coincidere con l’interesse collettivo.

Per quanto tale problema appaia rilevante, questo è sempre un nostro punto di vista, poiché data l’ambiguità dei confini che delimitano l’interesse pubblico, i soggetti agent (in questo caso politici e burocrati) hanno convenienza a sfruttare questa indeterminatezza, al fine di far coincidere l’interesse pubblico con il proprio singolare interesse.<sup>39</sup> Ciò è possibile dato il carattere di imperfezione delle informazioni a disposizione della comunità e degli stessi politici: si crea infatti una duplice situazione di asimmetria informativa sia tra i cittadini ed i politici, che tra i politici ed i burocrati, a causa della presenza di progressivi schemi di delega delle funzioni.



<sup>38</sup> La teoria della Public Choice è una teoria economica sorta negli Stati Uniti negli anni '60 che si propone di studiare il comportamento degli attori che operano nella scena politica.

<sup>39</sup> Couch, Shugart (1998).

Soffermandoci sui burocrati, viene sradicata la concezione che aveva ad oggetto la sola massimizzazione dell'interesse pubblico, per lasciare spazio alla constatazione che essi perseguono anche la massimizzazione della propria utilità concernente la brama di potere personale, gli incrementi del proprio reddito e la grandezza del budget a disposizione.

Si inserisce in quest'ambito la teoria di Buchanan, la quale si fonda su un necessario fallimento statale nell'erogazione dei propri servizi, in termini di impossibilità di raggiungere l'efficienza della produzione a causa di inevitabili sprechi di risorse finanziarie.

Tale critica è rivolta soprattutto ai burocrati, ossia a coloro che risultano essere preposti ai pubblici uffici, responsabili delle scelte pubbliche e detentori del potere di realizzarle. In quanto tali, i burocrati hanno la possibilità di determinazione del budget di spesa dei propri uffici, e poiché l'importanza dei burocrati si misura con un budget consistente ed un numero di dipendenti elevato, essi saranno propensi a ingrandirli in misura esponenziale, per raggiungere la fama imprenditoriale, data la loro impossibilità di appropriarsi dei profitti conseguiti nell'esercizio della propria funzione. Tale tensione a sovradimensionare i livelli di budget permette ai burocrati di creare e di perseverare relazioni di subordinazione da parte di politici e cittadini.

Avevamo accennato un secondo punto di vista rilevante, che guardava alla PA nella posizione stessa di agent, mentre gli interessi da conseguire erano in questo caso quelli della collettività, nella veste di principal. A questo punto ci si chiede: esistono delle regole di comportamento e di gestione universalmente valide al fine di ridurre il problema di agenzia?

Partendo dalla constatazione che la PA è l'organizzazione più complessa in assoluto operante nel sistema economico a causa della molteplicità delle istituzioni che la compongono, conseguenza necessaria di questa impostazione è una struttura di governance in cui l'informazione è imperfetta, sia in relazione al rapporto presente in essa tra le istituzioni sia in relazione al suo rapporto con i cittadini. Tali asimmetrie informative e la necessità di adattarsi ai cambiamenti frequenti nel sistema conducono all'impossibilità di stabilire aprioristicamente strutture comportamentali e di gestione e soprattutto di applicarle direttamente ad ogni singola situazione.

Con il recepimento delle riforme manageriali, risorge la necessità di guardare al passato e contemporaneamente assumere una visione prospettica per poter garantire una corretta gestione degli obiettivi stabiliti odiernamente.

Per poter combattere i contesti generati dalle situazioni di asimmetria informativa è necessario effettuare previsioni riguardo all'eventuale evoluzione di problematiche manifestatesi al giorno d'oggi e allo stesso tempo predisporre azioni correttive guardando retroattivamente al passato. È questa una delle migliori pratiche per la risoluzione delle problematiche contemporanee e anche il migliore mezzo per conseguire gli obiettivi prefissati.



Ponendoci in una prospettiva contemporanea e volendo quindi adottare tale metodologia, condizione necessaria è uno scrupoloso svolgimento di un processo articolato in quattro differenti fasi:

1. I burocrati ed i politici devono essere capaci di definire a priori obiettivi chiari e definiti al fine di consentirne un agevole recepimento da parte degli apparati che compongono la PA. Gli obiettivi di cui parliamo devono essere di due differenti tipologie, a seconda degli oggetti che li compongono: da un lato, dovrà essere chiaramente predisposto ex-ante un obiettivo definito come “esterno” riferito ad uno specifico sottoinsieme del sistema economico-sociale, in maniera tale da delimitarne e restringerne il contenuto; dall’altro lato, in virtù del dinamismo che caratterizza il sistema economico, continuamente in transazione e sottoposto a cambiamenti, sarà necessario per la macchina burocratica e politica definire degli obiettivi “di funzionamento”, il cui fine è consentire un adattamento dei processi in atto al perseguimento dell’obiettivo esterno.
2. Il secondo step del processo prevede invece nel ruolo di protagonista l’agent, interpretato in questo caso dalla PA. Quest’ultima sarà responsabile indirettamente della buona riuscita dell’obiettivo finale, in quanto essa presiede i processi che conducono agli obiettivi di funzionamento. In questo caso, gli apparati pubblici svolgono la funzione di agent poiché sono tenuti prima dell’implementazione effettiva degli interventi che intendono perseguire a comunicarli alla macchina politica, che svolge invece in questo caso la funzione di monitoraggio dell’operato delle varie istituzioni. È necessario tenere conto che nello svolgimento di tale fase del processo, la classe politica agisce in maniera completamente autonoma rispetto alla classe burocratica: la funzione di controllo è quindi attribuita interamente ai politici, ed è bene rammentarlo poiché l’attribuzione di compiti specifici è il primo passo per l’imputazione della responsabilità. La panacea che conduce alla riduzione del problema di agenzia risulta quindi essere la predisposizione di norme comportamentali e l’attribuzione di specifiche funzioni da svolgere.
3. La fase intermedia del nostro processo è quella fondamentale per poter allineare l’azione effettiva dei vari apparati agli obiettivi predisposti durante la prima fase. Il controllo, anche definito feedback, ha ad oggetto gli interventi attuati da parte della PA, che devono essere in linea con quanto da essa preventivamente dichiarato e stabilito. Il feedback costituisce parte rilevante del *recovery*, in caso di discrepanza tra *expectation* e *performance* ed è inoltre lo strumento di misurazione del risultato conseguito da parte dei vari apparati facenti parte della PA.
4. L’ultimo passo di tale processo è stato indirettamente guidato da un autore a noi ormai familiare, Leibenstein, e da colui che l’ha preceduto, Drucker. Lo studioso americano ha infatti suggerito ai fini della riduzione dell’asimmetria ex-post, ossia il *moral hazard*, di introdurre un meccanismo incentivante a favore dei soggetti agent, che nel nostro lavoro sono gli apparati pubblici.

Il sistema di incentivi riguarda oggi una moltitudine di tipologie, non fossilizzate solamente negli ormai radicati incentivi monetari, ma che comprendono anche incentivi non monetari, benefits e strumenti oggetto dell'attività di welfare. Il fine di questi strumenti è appunto indirizzare l'attività degli agent al perseguimento degli obiettivi stabiliti durante la prima fase, adottando gli strumenti definiti da Drucker all'interno del suo MbO (*Management by Objectives*). Secondo Drucker coloro che sono dediti alla redazione degli obiettivi, per poter implementare in maniera globale il compito a cui sono predisposti, devono necessariamente definire parallelamente una struttura di incentivi da erogare nel caso in cui gli apparati siano capaci di conseguire tutti i parametri della performance fissati ex-ante. Come definire tali parametri?

Il processo di predisposizione di tali parametri è condizionato da un margine di discrezionalità da parte dei decisori, per cui non risulterebbe essere corretto effettuare una valutazione individuale di ogni singolo dipendente; piuttosto, si dovrà cercare di ridurre tale margine di discrezionalità al minimo attraverso la più puntuale redazione degli obiettivi al vertice, in maniera tale che questi ultimi siano in una relazione stretta e diretta con i parametri di performance.

Portare a compimento tutte e 4 le fasi è un processo lungo e complesso, di cui un'altra condizione necessaria risulta essere una comunicazione assidua con coloro che potremmo definire, utilizzando un termine privatistico, *stakeholders*.

Il primo passo prima ancora di apportare modifiche a livello strutturale alla più grande industria presente in ogni paese industrializzato sarebbe di istituire maggiori canali di comunicazione che possano raggiungere tutti i soggetti portatori di interessi rilevanti, al fine di procedere non solo apparentemente al processo di responsabilizzazione stabilito a priori dalle prospettive di riforma manageriale.

### **3.3 Gli interventi in Italia: la riforma Brunetta e la riforma Madia**

Provando ad identificare il vertice in termini di rilevanza degli obiettivi stabiliti dalla riforma, ritorneremo a quella che sembrerebbe l'origine dei mali, ossia un abbattimento dei costi della macchina burocratica.

Tuttavia, dai pochi risultati ottenuti è ben chiaro come la sola politica di riduzione della spesa pubblica non risulti essere né condizione sufficiente, né tantomeno necessaria per poter pervenire all'auspicata efficacia.

Interventi finalizzati in via esclusiva al taglio dei costi, anche attraverso processi di *downsizing* per la riduzione del personale, risultano essere frutto di una scelta non sorretta da una visione di insieme e sostanzialmente scorretta.

Non bisogna dimenticare infatti che applicando i modelli privatistici al settore pubblico si incorre nel rischio di standardizzare le procedure dimenticando quali sono i reali interessi rilevanti a livello collettivo.

Senza ombra di dubbio, non abbinando alcuna altra misura alla riduzione dei costi si andrebbe probabilmente a perseguire l'efficienza, tralasciando tuttavia un rilevante vulnus della macchina pubblica ossia l'efficacia dell'azione amministrativa, con una consecutiva riduzione della qualità dei servizi erogati e una progressiva perdita di benessere per la collettività.

Tali premesse introducono il Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (c.d. "Riforma Brunetta"), che dà l'avvio alla "Terza riforma del pubblico impiego".

La tematica oggetto del decreto era, in realtà, già stata trattata in precedenza dai D. Lgs n. 29/93 e n. 286/99, ma è sorta la necessità di disciplinare in maniera complessiva e generale l'intera materia e di eliminare quei vincoli che non hanno permesso a tali decreti di addivenire effettivamente ad un cambiamento radicale.

I destinatari del nuovo corpus normativo sono i lavoratori pubblici "contrattualizzati"<sup>40</sup> e l'oggetto della trattazione è quasi nuovo nel suo genere, perché prescrive il raggiungimento del livello ottimale di produttività del lavoro in ottica di trasparenza e soprattutto efficienza della PA.

Con riguardo agli obiettivi della riforma Brunetta essi sono relativi a *"la migliore organizzazione del lavoro, il rispetto degli ambiti riservati rispettivamente alla legge e alla contrattazione collettiva, elevati standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi, l'incentivazione della qualità della prestazione lavorativa, la selettività e la concorsualità nelle progressioni di carriera, il riconoscimento di meriti e demeriti, la selettività e la valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali, il rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza, l'incremento dell'efficienza del lavoro pubblico ed il contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo, nonché la trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche anche a garanzia della legalità"*.<sup>41</sup>

Dalla lettura della norma, possiamo affermare che esistono tre aree rilevanti sulle quali il Decreto incide:

1. La performance

È prevista l'attuazione di un "ciclo di gestione della performance", al fine di poter guidare la PA in un necessario ma lento processo di trasfigurazione della cultura aziendale, la quale deve modificare il proprio orientamento, passando da un focus sulle risorse utilizzate (input) ad uno sui risultati conseguiti (output). Affinché ciò avvenga le amministrazioni coerentemente al "Sistema di misurazione e valutazione della performance" stabilito nelle linee guida della Commissione, dovranno procedere all'adozione di un "Piano triennale della performance" all'interno del quale sono presenti obiettivi, risorse da impiegare per il raggiungimento, metodologie di calcolo del rendimento e tutti gli altri schemi previsti dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT).

---

<sup>40</sup> Art. 1, comma 1.

<sup>41</sup> Art. 1, comma 2.

Il cuore della riforma si trova in una maggiore selezione nel momento dell'attribuzione degli incentivi e dei premi di carriera, al fine di essere da input per il successo della meritocrazia e per il consolidamento di una cultura della valutazione in maniera effettiva e non solo teorica (si pensi alla distribuzione degli incentivi "a pioggia" degli ultimi anni).

Variabile chiave diviene per questo motivo la *customer satisfaction*, e quindi indirettamente anche il rapporto con l'utilizzatore del servizio è metro di valutazione della performance dell'operatore.

Come d'altronde risulta essere inevitabile, tale cambiamento incide sul rapporto con il personale: il Decreto infatti puntualizza le modalità attraverso cui è possibile l'erogazione dei premi nonché le loro stesse tipologie. Vengono infatti introdotti oltre al semplice trattamento accessorio, anche progressioni economiche, premi per i progetti innovativi, l'accesso dei dipendenti migliori a percorsi di alta formazione e soprattutto il "bonus annuale delle eccellenze". Viene inoltre specificato che i premi saranno sempre riferiti a progressioni economiche e mai a progressioni di carriera, per le quali sarà sempre necessario lo svolgimento di concorsi.

In questo modo si segna una svolta all'interno del settore pubblico: in quanto al merito ed ai premi, essi saranno variabili causali dell'incoraggiamento alla competizione tra i dipendenti, meccanismo rafforzato dal fatto che non più del 30% dei dipendenti di ciascuna amministrazione potrà beneficiare del trattamento accessorio nella misura massima prevista dal contratto e ad essi sarà in ogni caso erogato il 50% delle risorse destinate alla retribuzione incentivante.

## 2. La contrattazione collettiva

Alla contrattazione collettiva viene attribuito il ruolo di decisore delle modalità che si intendono utilizzare per l'erogazione di premi ed incentivi, purché sia rispettato il principio di selettività. In particolare, quanto stabilito dalla contrattazione collettiva non potrà essere soggetto a deroga: le disposizioni in materia premiale hanno carattere imperativo e devono essere incluse di diritto nei contratti.

## 3. La trasparenza

Al fine di ridurre i problemi di asimmetria informativa che caratterizzano il settore pubblico, condizione necessaria per mitigare l'inefficienza è una chiara e definita rendicontazione dei risultati, che possa essere strumento di controllo da parte della collettività.

*"Le amministrazioni pubbliche adottano ogni iniziativa utile a promuovere la massima trasparenza nella propria organizzazione e nella propria attività".*<sup>42</sup>

La trasparenza è intesa come accessibilità totale e per questo motivo le amministrazioni sono tenute ad adottare un "Programma triennale", contenente tutti gli interventi che esse si propongono di attuare per garantire un soddisfacente grado di trasparenza delle operazioni.

---

<sup>42</sup> Art. 4 della legge n. 15 del 2009.

Tale programma deve essere necessariamente reso pubblico sul sito internet dell'ente, all'interno di una sezione ad hoc, accompagnato dai risultati provenienti dall'attività di supervisione che ha ad oggetto i costi sostenuti per l'erogazione dei servizi agli utilizzatori finali. In ottemperanza alle disposizioni in materia di trasparenza dovranno inoltre essere pubblicati anche i curricula e le retribuzioni dei dirigenti, gli incentivi alla performance e tutte le attività soggette ad un processo di outsourcing.

Altri due punti toccati dalla riforma sono: una procedura semplificata per avviare sanzioni disciplinari e la definizione di un set di infrazioni talmente gravi da condurre al licenziamento ed il rafforzamento delle responsabilità dirigenziali.

Analizzando il primo punto, esso è motivato da una annosa criticità che affligge il settore, quale la necessità di rimuovere l'atteggiamento assenteistico che ha trovato terreno fertile all'interno dei pubblici uffici. La questione è tuttavia molto più complessa di quanto appare, soprattutto in relazione alla possibilità che tali sanzioni disciplinari vengano percepite come uno strumento inibitorio eccessivo in relazione alla causa. È quindi imprescindibile il ricorso a tali deterrenti di grado negativo così elevato?

Partiamo dall'analisi delle sanzioni disciplinari previste. È stata introdotta la possibilità di licenziamento del dipendente nel caso di:

- assenze ripetute ingiustificate;
- rifiuto di trasferimento presso altri uffici privo di plausibile giustificazione;
- presentazione di falsi in documenti per l'assunzione o per la progressione di carriera;
- raggiungimento durevole di risultati inferiori agli standard elaborati dal Sistema di valutazione;
- adozione di comportamenti offensivi o aggressivi;
- condanna a causa di reati gravi a danno della PA.

All'apice delle sanzioni previste dal Decreto, si inseriscono quelle di carattere penale. Nel caso in cui vi siano false attestazioni di presenza sul posto di lavoro o di certificati medici falsi, si rischia una pena detentiva fino ai cinque anni, con estensione della pena anche al medico che ha partecipato all'attività di falsificazione.

Criticità rilevante in questa impostazione del Decreto è relativa ai costi delle operazioni di controllo con particolare attenzione a dove sarà possibile reperire tali risorse: se profileranno centri di controllo e di supervisione e verrà reso più stringente l'obbligo per il medico di verifica dell'effettivo stato di salute del dipendente, tali fonti ingenti di costo non potranno di certo essere attenuate semplicemente attraverso il solo taglio della retribuzione che avviene nel caso di assenza del lavoratore.

Passando ora al secondo punto, la riforma della dirigenza pubblica è uno dei punti focali del Decreto. Con ragguardevole attenzione al profilo degli incentivi economici “a pioggia”, il legislatore, al fine di scongiurare una distribuzione indifferenziata di tali riconoscimenti, pone in stretta relazione la valutazione della performance e l'erogazione dell'incentivo economico. Tale relazione è però presidiata da una figura che riveste un ruolo del tutto centrale: il dirigente.

Il dirigente pubblico diviene vero e proprio manager, così come inteso in ambito privatistico, ossia soggetto valutatore e decisore esclusivo della questione spinosa relativa al possesso o meno da parte di un dipendente dei requisiti per accedere all'incentivo. Inoltre tale valutazione, stando a quanto affermato dal legislatore non risulta essere solo concentrata sulla selettività nell'erogazione del trattamento accessorio, ma costituisce anche la *conditio sine qua non* è possibile pervenire a progressioni economiche ed a percorsi di alta formazione.

Dal restyling posto in essere con l'attuazione del Decreto si è ampiamente diffusa l'opinione che il dirigente possa attuare in maniera completamente autonoma e discrezionale tutti gli interventi in ambito dell'organizzazione lavorativa (tenendo tuttavia sempre in conto l'obbligo informativo nei confronti della controparte sindacale).

Soffermandoci quindi sul complesso di azioni che il dirigente può porre in essere, alcune di esse sono:

- Valutazione della qualità della prestazione lavorativa;
- Specificazione dei compiti lavorativi attraverso disposizioni giornaliere;
- Assegnazione scrupolosa delle modalità attraverso cui la prestazione deve essere effettuata;
- Disposizione dei mezzi per il perseguimento ed il mantenimento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Congiuntamente al potere di valutare le prestazioni proprio dei dirigenti, il Decreto giustifica l'attribuzione agli stessi di un potere di controllo sul personale. Oltre al compito di valutare se sono stati raggiunti gli obiettivi assegnati ai dipendenti, essi hanno visto ampliare il proprio potere sanzionatorio-disciplinare nei confronti dei dipendenti.

La questione affrontata dal Decreto è però questa: se il dirigente viene inteso come manager e svolge una funzione di monitoraggio del personale, allora chi controlla il controllore?

La novità più grande è infatti proprio questa: al fine di minimizzare la possibilità di comportamenti opportunistici da parte del manager pubblico, l'applicazione dell'azione disciplinare non è solamente un diritto di cui è titolare il dirigente, ma è soprattutto un obbligo. Il suo carattere di obbligatorietà è visibile dalla soggezione a cui il dirigente è sottoposto da consecutive sanzioni disciplinari sulla sua stessa condotta (ad opera del Comitato dei garanti) che consistono nell'interruzione della sua prestazione lavorativa e con riflesso negativo sulla sua retribuzione. Tali sanzioni scattano nel caso di mancata segnalazione del comportamento negligente del dipendente a lui sottoposto o nel caso in cui non venga rispettato il termine a pena di decadenza dell'azione disciplinare.

È facilmente intuibile la ratio dell'introduzione di tale deterrente nel caso della omessa applicazione delle sanzioni disciplinari ai dipendenti, ma è di difficile comprensione la voluta antitetività delle punizioni ai dirigenti con una ricerca disperata in questo Decreto di una maggiore autonomia della dirigenza.

Più che fungere da semplificazione all'intricato quadro normativo, tali disposizioni hanno portato a complicazioni per quanto concerne il lato strutturale. Se l'operato del dirigente è assoggettato a sanzioni che possono portare ad una sospensione del proprio incarico lavorativo, allora le necessarie implicazioni di tale punizione saranno la difficoltà nella valutazione dei risultati raggiunti dai dipendenti con la loro attività lavorativa o, ancor peggio, l'interruzione della prestazione lavorativa del dirigente può divenire essa stessa causa del mancato raggiungimento degli obiettivi da parte dei dipendenti.

Poiché il D. lgs. 150/2009 non è riuscito a decollare completamente, pur riconoscendogli il merito di aver comunque inciso in parte sui comportamenti della PA, la successiva Legge 124/2015, meglio conosciuta come "Legge Madia di Riforma della PA", si colloca all'interno del complesso quadro normativo vigente con l'obiettivo di ridare attualità ad un necessario sistema di misurazione della performance dei lavoratori pubblici, che possa rendere i risultati condizione della retribuzione. Si torna a percorrere la strada di un approccio MbO, con obiettivi stabiliti contrattualmente: se tuttavia quanto stabilito non sarà chiaramente definito e misurabile, il nuovo tentativo sarà stato vano.

Dopo il sì definitivo alla riforma da parte del Consiglio dei Ministri, vale la pena esaminare le varie novità introdotte dalla Legge 124/2015:

- Il superamento del sistema di trasferimenti economici incentivanti "a pioggia";  
l'obiettivo verrà perseguito stabilendo contrattualmente una differenziazione nei compensi erogati in base alla performance. In particolare, ciascuna amministrazione pubblica dovrà misurare la propria performance con riferimento ai singoli dipendenti o gruppi di dipendenti, ad unità organizzative e all'intero complesso dell'amministrazione. Inoltre, al fine di garantire la massima trasparenza e la possibilità di controllo dell'operato, anche gli organismi indipendenti di valutazione saranno impegnati nella misurazione della performance in relazione agli obiettivi elaborati durante un determinato periodo di riferimento e in caso di scostamenti, dovranno predisporre eventuali interventi correttivi.  
Novità assoluta rispetto a tutti gli interventi precedenti è la partecipazione attiva dei cittadini al processo di valutazione della performance della PA, attraverso l'avvio di indagini di rilevazione della "*user satisfaction*" con riferimento al livello di qualità dei servizi erogati dalle amministrazioni pubbliche.

- L'introduzione di un codice dei licenziamenti;  
la nuova Legge ha aggravato il sistema sanzionatorio già previsto con la riforma Brunetta. Si compone un vero e proprio codice disciplinare comprensivo di tutte le violazioni alle norme comportamentali che possono determinare il licenziamento del dipendente:
  - Falsa attestazione della presenza sul posto di lavoro;
  - Assenza non giustificata dal posto di lavoro per più di 3 giorni in due anni;
  - Rifiuto di trasferimento senza una motivazione giustificata;
  - Presentazione di documenti falsi in sede di assunzione o progressione di carriera;
  - Comportamento non appropriato, con condotta riprovevole e non adeguata;
  - Condanna penale definitiva con interdizione dai pubblici uffici;
  - Scarso rendimento lavorativo dei dipendenti risultati sottoperformanti che abbiano ricevuto per tre anni consecutivi valutazioni negative da parte dei loro valutatori.
  
- La riduzione dei tempi previsti per l'azione disciplinare;  
i tempi previsti per il completamento del procedimento disciplinare ordinario sono ridotti ad un massimo di 90 giorni, pena la decadenza dell'azione disciplinare.  
Inoltre, con riferimento ai cosiddetti "furbetti del cartellino", è previsto il licenziamento veloce entro i 30 giorni, in tutti i casi accertati in flagranza.
  
- La previsione di un Polo unico per le visite fiscali;  
la competenza per il controllo fiscale delle assenze per malattia dei dipendenti pubblici che presentano il certificato medico, viene trasferita dalle ASL all'Inps, uniformando in questo modo il settore pubblico a quello privato.

In conclusione, ridefinire la realtà organizzativa della PA diviene condizione indispensabile per esaminare il complesso quadro istituzionale italiano.

La componente strategica e strutturale dovranno svilupparsi contemporaneamente, rispondendo a finalità di breve e lungo periodo con una maggiore elasticità e reagendo alle variazioni di una realtà economica e sociale eterogenea con una maggiore capacità di adattamento.

Tuttavia, nonostante i vari tentativi legislativi, i precetti normativi presentano ancora un carattere lacunoso e vago, con conseguente scarsa credibilità nei futuri risultati conseguibili da tali riforme.

La prima dubbiosità riguarda il sistema incentivante legato alla performance ed è costituita dalla difficile individuazione di standard qualitativi e di indici di produttività che siano capaci di misurare i risultati conseguiti dal singolo dipendente. Senza contare che una valutazione scrupolosa di ciascun lavoratore è un processo non solo complesso, ma che comporta costi elevatissimi.



La seconda perplessità nasce dall'affermazione che il dirigente diviene soggetto decisore dell'operato svolto da parte dei suoi dipendenti e detentore del potere di attribuzione degli incentivi economici seppure nel rispetto del sistema di valutazione stabilito dalla Commissione. Secondo quanto disposto dalla norma, il dirigente soggiace al controllo della Commissione ma questo non gli preclude la possibilità di adottare una politica di favoritismi, distribuendo l'incentivo in maniera discrezionale e facendolo divenire un mezzo discriminatorio. Si tratta di un'ipotesi possibile perché la Commissione è dotata solo di un potere generale di determinazione delle linee guida, mentre si è voluta attribuire una maggiore autonomia al dirigente nell'esercizio della propria funzione.

A prescindere da quale sarà l'operato del dirigente, quel che di marcio affligge la PA sarà sempre una politica di favoritismi difficile da sradicare con una coscienziosità ancora troppo acerba. Solo quando cambierà il *modus pensandi* vigente all'interno degli apparati pubblici sarà possibile pervenire effettivamente ad un sistema premiante fondato sulla meritocrazia e sulla valorizzazione dell'operato dei lavoratori.

*“We have no choice but to learn to manage the service institutions for performance. And they can be managed for performance.”*<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Drucker, 1973, p. 135.

## Conclusioni

*“La mia riflessione prescinde dagli scandali dei famosi “furbetti” del cartellino che purtroppo esistono da anni e che è sempre troppo tardi per scoprire, ma nasce dall’osservazione di colleghi a me vicini, che per anni hanno fatto il loro lavoro onestamente, dando quello che potevano e forse facendo poca formazione continua, anche per scarsissima sensibilità sul tema da parte delle strutture di appartenenza.*

*E nasce dall’osservazione del mio personale percorso professionale nella PA. Quindici anni di esperienza nella PA credo che bastino per trarre delle conclusioni. Quando sono stata assunta avevo un sacco di aspettative, ero giovane, entravo in un’università giovanissima, quasi appena nata, in cui i giovani erano tanti ed era bella l’aria che si respirava. Mi sentivo importante per il mio Paese, un dipendente pubblico è il front office di un Governo sui territori, in fondo, e non mi rendevo conto che invece quello era solo l’inizio di un percorso lento e costante di annichilimento professionale. [...]*

*Pare non ci sia tempo nella PA, è più facile ricevere lettere che riportano decisioni relative alla tua assegnazione che incontrare responsabili delle risorse umane pronti a costruire con te il tuo percorso futuro. C’è invece molta fretta nella valutazione delle necessità, rapidità di risoluzione, o come lo chiamano: problem solving. Bene, in tutta sincerità, non credo che possa valere più questa scusa dell’efficienza e del problem solving rispetto alle risorse umane, alla fine, negli anni, abbiamo costruito una PA senza cuore e senza umanità, in cui nessuno pensa più di lavorare per una nobile causa, in cui la performance e la valutazione della performance fa perdere di vista la felicità dei dipendenti, la loro realizzazione vera.”<sup>44</sup>*

Tra le lacune a cui si è accennato, una delle più rilevanti è sicuramente la negligenza adottata nell’analisi degli effetti psicologici sui lavoratori derivanti da tali riforme legislative.

Metaforicamente è come se si chiedesse all’interno di ogni apparato di predisporre una classifica dei dipendenti in relazione alla performance conseguita, facendo stilare al dirigente i punteggi da assegnare a ciascuno di essi. Non si è tenuto conto, intenzionalmente o meno, del possibile senso di sottovalutazione che l’assegnazione di un voto può causare per il dipendente, in veste di soggetto dedito all’erogazione di servizi considerati critici per la collettività attaccato ingiustamente nella propria professionalità e capacità.

Inoltre, non dimentichiamo la funzione di tutela delle classi sociali più deboli svolta dal settore pubblico ma soprattutto quanto la acclamata inefficienza della PA risulti, secondo dati statistici, un’idea molto più divulgata quanto visibile empiricamente.

La forza lavoro presente all’interno degli apparati pubblici raccoglie categorie sociali meno forti ma più istruite: in generale, almeno l’81% dei dipendenti pubblici possiede un diploma di scuola superiore contro solo il 54% dei lavoratori privati; le donne rappresentano il 55% dei dipendenti nella PA versus il 38% raggiunto dal settore privato e l’età media dei dipendenti pubblici è di 6 anni superiore rispetto a quella dei privati.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Mariella Stella (2016), “La Pubblica Amministrazione che vorrei”.

<sup>45</sup> Banca d’Italia (2008).

Se vogliamo invece guardare al contributo fornito dalla PA nella formazione del Prodotto Interno Lordo, è immediatamente visibile agli scettici quanto il settore pubblico non sia marginale nel sistema economico italiano. La spesa sostenuta dalla PA contribuisce mediamente alla crescita del PIL per un valore pari circa allo 0,2% ed addirittura nel caso della crisi finanziaria avutasi nel 2008 è l'unica che ha apportato un valore non negativo.<sup>46</sup> Questa può essere considerata come una confutazione verso tutti coloro che hanno sempre sostenuto che il mercato sia infallibile, quando invece il settore pubblico deve essere il primo ad operare al fine di rialzare un sistema economico in crisi.

La riforma ha viaggiato su un unico sentiero, tanto tesa a raggiungere la destinazione da non considerare quanto si lasciava dietro: i promotori dei decreti che hanno apportato modifiche sostanziali alla PA erano così concentrati a ridurre i costi legati alle strutture da non tener conto che non solo la riduzione della spesa (*spending review*) era immediatamente compensata dall'incremento di nuovi costi di controllo, ma soprattutto che quanto prescritto non garantisce il conseguimento dell'efficacia. Un'efficacia che va intesa nel senso di soddisfazione dell'interesse collettivo, nella qualità dell'erogazione dei servizi ai cittadini, nel benessere sia fisico che mentale dei dipendenti operanti, i quali devono potersi sentire gratificati dal loro lavoro e non numeri di una pagella di voti.

Detto ciò, l'efficacia potrebbe essere considerata come obiettivo principale da perseguire all'interno della PA, anche a scapito del conseguimento dell'efficienza; tale situazione, nel caso in cui si raggiungesse l'efficacia, potrebbe essere anche accettabile in un settore, quello pubblico, considerato lo straordinario numero di interessi coinvolti e di cui la PA si fa promotrice.

In conclusione, ciò che appare dall'analisi della riforma è che essa sia stata poco accurata nel definire scrupolosamente le modalità attraverso cui pervenire all'efficacia e negligente nel perseguire la propria ragion d'essere, ossia la cura dell'interesse collettivo.

---

<sup>46</sup> ISTAT, 2009.

## Riferimenti bibliografici

- BANCA D'ITALIA (2009), *Relazione Annuale sul 2008*, Roma.
- CORNES R.C., SILVA E.C.D. (2003), *Public Good Mix in a Federation with Incomplete Information* in "Journal of Public Economic Theory", 5: 381-397.
- COUCH J.F., SHUGART W.F. (1998), *The political economy of the New Deal*.
- FLORA A. (2008), *Lo sviluppo economico: i fattori immateriali, nuove frontiere della ricerca*.
- FRANTZ R. (2005), *Two Minds*.
- GRAFFI A. (2006), *Il ruolo dell'informazione nella relazione tra concorrenza ed inefficienza-x: ambiguità teoriche della "product market competition"*.
- HALL R.L., HITCH C. J. (1939), *Price theory and business behaviour* in "Oxford Economic Papers".
- HARBISON F. (1956), *Entrepreneurial Organization as a Factor in Economic Development* in "The Quarterly Journal of Economics", Vol. 70, No. 3, pp. 364-379.
- HART O.D., GROSSMAN S.J. (1983), *An Analysis of the Principal-Agent Problem* in "Econometrica", Vol. 51, No. 1, pp. 7-45.
- HART O.D. (1983), *The Bell Journal of Economics*, Vol 14, No. 2, 366-382.
- ISTAT (2009).
- ISTAT (2016).
- KORNAI J., MASKIN E., ROLAND G. (2003), *Understanding the Soft Budget Constraint*, in "Journal of Economic Literature" Vol. XLI pp. 1095–1136.
- LANCASTER K., LIPSEY R.G. (1956-1957), *The General Theory of Second Best* in "The Review of Economic Studies", Vol. 24, No. 1, pp. 11-32.
- LEIBENSTEIN H. (1966), *Allocative efficiency vs. "X-efficiency"*, in *American Economic Review*. 56:392-415.
- LEIBENSTEIN H. (1976), *Beyond Economic Man. A New Foundation for Microeconomics*.
- LEIBENSTEIN H. (1978), *General X-Efficiency Theory and Economic Development*.
- LEIBENSTEIN H., *Individuo impresa ed efficienza X*.
- OATES W.E. (1999), *An Essay on Fiscal Federalism* in "Journal of Economic Literature", Vol. 37, No. 3., pp. 1120-1149.
- PASTORE F. (2014), *Microeconomia di base*, Torino: Giappichelli.
- PEDRINI G. (2009), *Il principio di efficienza pubblica sotto il profilo economico: aspetti salienti ed evoluzioni possibili*.
- PETRETTO A. (2008), *La riforma della Pubblica Amministrazione in Italia secondo un approccio Industrial Organization*.
- POZZI C., MELEO L., *Efficacia, efficienza e capacità gestionale nella pubblica amministrazione. Alcune indicazioni per i processi di riorganizzazione*.

- RUNKEL M., HUBER B. (2003), *Optimal design of intergovernmental grants under asymmetric information* in “CESifo Working Paper”, no. 919.
- SAPPINGTON D.E.M., STIGLITZ J.E. (1987), *Privatization, Information and Incentives* in “Journal of Policy Analysis and Management”, Vol, 6, No, 4, 582-584.
- SCHLEIFER A. (1985), *A theory of yard-stick competition* in “Rand Journal of Economics”, 13, 3.
- SIMON H.A. (1997), *Models of Bounded Rationality: Empirically Grounded Economic Reason*, Volume 3.
- SOLOW R.M. (1957), *Technical Change and the Aggregate Production Function* in “The Review of Economics and Statistics”, Vol. 39, No. 3, pp. 312-320.
- TOLSTOJ L. (1869), *War and Peace*.
- WILDASIN D., KEEN M. (2004), *Pareto-Efficient International Taxation* in “American Economic Review”, vol. 94, no. 1, (pp. 259-275).
- WILDASIN D. (1986), *Theoretical analysis of local institutions*, chapter 29, Indiana University.

