

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E AZIENDALI
"MARCO FANNO"**

CORSO DI LAUREA TRIENNALE IN ECONOMIA

PROVA FINALE

**"INTERVENTO PUBBLICO E AZIONE AMMINISTRATIVA: DAL
MODELLO WEBERIANO ALLA TEORIA ECONOMICA
DELLA BUROCRAZIA"**

RELATORE:

CH.MO PROF. Cesare Dosi

LAUREANDA: Chiara Giosmin

MATRICOLA N. 1098048

ANNO ACCADEMICO 2016 - 2017

INDICE

INTRODUZIONE

CAPITOLO I

INTERVENTO PUBBLICO IN ECONOMIA

1.1 - Soggetti che intervengono e contesto di riferimento.....	8
1.2 - La burocrazia.....	9
1.2.1 - Origini del concetto.....	9
1.2.2 - Il comportamento burocratico secondo Max Weber.....	10
1.2.3 - Il comportamento burocratico secondo la teoria economica della burocrazia..	13

CAPITOLO II

TEORIE ECONOMICHE E BUROCRATICHE NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

2.2 - I diversi modelli sviluppati dalla teoria economica della burocrazia.....	15
2.2.1 - Il modello di Niskanen.....	15
2.2.2 - Il modello di Migué e Bélanger.....	18

CAPITOLO III

TEORIE ECONOMICHE NELLE AMMINISTRAZIONI PRIVATE: CONFRONTO CON IL SETTORE PUBBLICO

3.1 - Corporate governance e assetti proprietari: proprietà e controllo.....	22
3.2 - La teoria dell'agenzia.....	24
3.3 - La teoria degli stakeholder	26
3.4 - Sistemi di incentivazione per ridurre l'opportunismo nelle imprese private.....	28
3.5 - Trasferibilità sistemi incentivanti dal privato al pubblico.....	31

CONSIDERAZIONI FINALI.....	35
-----------------------------------	-----------

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....	38
---------------------------------------	-----------

INTRODUZIONE

Diversi sono gli attori che concorrono alla formazione e all'attuazione delle decisioni collettive: i politici, gli elettori, i gruppi di pressione e i "burocrati" sono chiamati ad attuare le scelte politiche.

Nel presente lavoro concentreremo l'attenzione su questi ultimi, utilizzando, prevalentemente, la cosiddetta teoria economica della burocrazia.

L'elaborato è organizzato in tre capitoli. Nel primo capitolo verrà analizzato l'intervento dello Stato in economia e i diversi soggetti che intervengono. Successivamente verrà descritto il concetto di burocrazia, partendo da alcuni cenni storici per giungere alla teoria tradizionale di Max Weber, confrontandola con il comportamento burocratico secondo la teoria economica della burocrazia.

Nel secondo capitolo si esamineranno due tra i più noti modelli utilizzati per interpretare il comportamento burocratico: il modello di Niskanen e il modello di Miguè e Bélanger.

Nel terzo capitolo, infine, si procederà tentando un confronto tra il settore pubblico e quello privato, introducendo il significato di corporate governance ed elencando i vari assetti proprietari. Saranno analizzate la teoria dell'agenzia e quella degli stakeholder, mettendo in evidenza come, analogamente al settore pubblico, anche il rapporto tra manager e azionisti sia influenzato da comportamenti opportunistici dovuti ai diversi obiettivi di risultato.

Infine, verranno proposti alcuni rimedi e sistemi incentivanti, che nonostante non riescano a eliminare completamente questo opportunismo, tentano di limitarlo. Si cercherà quindi di capire se e in che modo i sistemi utilizzati nel settore privato siano trasferibili a quello pubblico.

CAPITOLO 1

INTERVENTO PUBBLICO IN ECONOMIA

Lo Stato interviene nell'economia con lo scopo di guidare il sistema economico verso determinati obiettivi. L'estensione e le modalità di intervento dipendono dalla natura dello Stato (totalitario, autoritario, democratico) e dal tipo di rapporto che intercorre tra Stato e Mercato (pianificazione centrale, dirigismo, economia di mercato o mista).

Secondo Musgrave (1959), gli obiettivi principalmente perseguiti dallo Stato sono di tipo allocativo, redistributivo e di stabilizzazione. Gli obiettivi allocativi riguardano prevalentemente le scelte di produzione e di consumo di beni e servizi che il mercato non è in grado di fornire o che, a motivo di alcuni "fallimenti", non è in grado di fornire a livelli socialmente efficienti.

Gli obiettivi redistributivi, invece, possono essere sommariamente definiti come quei correttivi utilizzati per realizzare una più "equa" distribuzione del reddito e della ricchezza. Essi hanno lo scopo di attenuare le disuguaglianze, proteggere i ceti più deboli e distribuire in modo equo la fruizione dei servizi collettivi e il carico fiscale.

Infine gli obiettivi di stabilizzazione del reddito sono stati sviluppati nella macroeconomia più moderna grazie al contributo di Keynes. Hanno il compito di controllare il ciclo macroeconomico al fine di assicurare il pieno impiego delle risorse all'interno del sistema ed una ragionevole stabilità dei prezzi.

L'intervento dello Stato non è sempre in grado di eliminare o mitigare i fallimenti del mercato. Anch'esso può "fallire" in diverse circostanze, in particolare, quando si rivela incapace di risolvere le inefficienze o quando nel tentativo di correggere i malfunzionamenti finisce per allontanare ulteriormente l'economia dalla soluzione ottima o ancora quando nel tentativo di modificare la distribuzione del reddito peggiora la situazione dei soggetti. (Dosi, 2017)

Anche i processi politici portano a fallimenti dello Stato, soprattutto quando si rivelano incapaci di tradurre le preferenze individuali in scelte sociali correnti.

1.1 Soggetti che intervengono e contesto di riferimento

Numerosi sono i soggetti che concorrono alla formazione e all'attuazione delle politiche pubbliche. In estrema sintesi, possiamo individuare quattro categorie di attori:

- i politici (decisori),
- gli elettori,
- i gruppi di pressione (lobby),
- i burocrati.

La maggior parte delle decisioni politiche sono prese dai politici eletti, in un sistema democratico, dal popolo. I rappresentanti di ogni gruppo politico hanno interesse a favorire e creare programmi che diano vantaggio ai propri elettori. Tuttavia non sempre agiscono secondo gli interessi della collettività e molto spesso sono motivati principalmente dalla massimizzazione della probabilità di essere eletti nuovamente.

La seconda categoria di soggetti che partecipa alle politiche pubbliche sono gli elettori: essi sono chiamati a esprimere una preferenza sui vari partiti politici e hanno il diritto di votare in un'elezione. Tuttavia le regole elettorali non sono immuni da manipolazioni poiché in una società sono presenti più individui con interessi differenti e di conseguenza non esiste un processo politico tale da riuscire ad aggregare le preferenze sociali in un'unica funzione e che al contempo rispetti requisiti come razionalità e non dittatorialità.

La terza categoria di soggetti è rappresentata dai gruppi di pressione definiti come un gruppo organizzato di persone che hanno l'obiettivo di influenzare l'agire politico e le scelte pubbliche per favorire particolari interessi attraverso sgravi fiscali, trasferimenti pubblici e agevolazioni a proprio favore. Gli individui con interessi comuni, agendo insieme, possono esercitare un forte potere che può far leva su ingenti risorse quali ad esempio il prestigio del gruppo, il denaro e altre variabili materiali e immateriali. Solitamente questi si costituiscono grazie a elementi che accomunano le persone come la semplice area geografica, le caratteristiche demografiche ma anche il settore di impiego piuttosto che il volume di reddito complessivo.

Infine, l'ultima categoria di soggetti sono i funzionari pubblici definiti burocrati. Essi hanno il compito di attuare le decisioni politiche e per svolgere le loro funzioni si servono di pubblici uffici. Nonostante siano comunque presenti inefficienze nel sistema, bisogna tener presente che uno Stato moderno non può funzionare senza burocrazia.

1.2 La burocrazia

L'etimologia del termine burocrazia deriva dal francese *bureau* ("ufficio") e dal greco *kràtos* ("potere"), da cui letteralmente "potere dell'ufficio" e di conseguenza "potere dei funzionari".

Il termine venne inizialmente adottato in Francia, nella seconda metà del Settecento, con un significato spesso dispregiativo, utilizzato quasi per sottolineare quanto i funzionari pubblici fossero un peso per la vita politica e sociale. La burocrazia era vista come una forma di governo paragonabile alla monarchia o alla democrazia.

Tuttavia, contrariamente a questo primo significato, in Germania, nel diciannovesimo secolo, il concetto di burocrazia venne assumendo un valore positivo. Ad esempio, il filosofo Hegel la definì come "una classe generale" che aveva il compito di far valere l'interesse dello Stato attraverso l'esecuzione delle norme impartite dal sovrano.

Ma fu successivamente il sociologo Max Weber a elaborare un'organica teoria della burocrazia, definendola come un meccanismo efficiente, preciso e razionale, tecnicamente superiore alle altre forme di amministrazione.

Lo sviluppo della burocrazia, a oggi, non riguarda soltanto la sfera dell'amministrazione dello Stato, ma comprende più in generale tutte le forme di organizzazione: dall'impresa privata ai partiti, dalle Chiese alle Università.

Potremmo quindi definire la burocrazia come un'insieme di apparati e di persone al quale è affidata, a diversi livelli, l'amministrazione di uno Stato o anche di enti non statali.

1.2.1 Origini del concetto

L'origine del termine "burocrazia" è attribuita a Vincent de Gournay (1712 – 1759) esponente degli economisti fisiocratici il quale intendeva descrivere una nuova forma di governo diversa da quelle già presenti (aristocrazia, monarchia e democrazia). Lo stesso De Gournay precedentemente aveva introdotto anche il concetto di "laissez faire" ispirato a un'immagine di libertà ed efficienza, contrariamente al termine burocrazia che fin da subito ha avuto, invece, una connotazione negativa poiché suggeriva routine, rigido comportamento e inefficienza.

Sebbene il termine fosse appena stato coniato, diversi studiosi tra cui Albrow (1970), ritengono che sarebbe erroneo confondere la creazione del termine burocrazia con la rivelazione di un nuovo concetto. Sostanzialmente si voleva definire attraverso un nuovo

termine l'esistenza di un problema che stava crescendo ovvero l'affermazione di un gruppo di detentori di potere.

Questo termine si diffuse rapidamente in Francia e in tutta Europa grazie anche ad alcuni romanzieri tra cui il più noto probabilmente è H. Balzac.

Purtroppo l'origine del termine ha creato ambiguità nel suo significato al punto da non trovare ancora oggi un'univoca definizione. Secondo Crozier (1978), il termine "burocratico" può avere diverse accezioni e indurre così a confusioni. L'autore evidenzia almeno tre usi della parola burocrazia.

Il primo, il più tradizionale, mutuato dalla scienza politica, definisce la burocrazia come un governo formato da uffici e da funzionari non eletti ma nominati, organizzati in modo gerarchico. Il potere burocratico comporta ordine e legge.

Il secondo uso deriva da Max Weber che attribuisce a questo termine il significato di razionalizzazione di attività collettive e di insieme di regole impersonali.

Il terzo significato corrisponde invece al senso popolare della parola ovvero richiama lentezza, pesantezza, routine, complicazione delle procedure, inadeguatezza delle organizzazioni ai bisogni che si vorrebbero soddisfare generando frustrazione.

(Morgante, 1984)

1.2.2 Il comportamento burocratico secondo Max Weber

Max Weber (Erfurt, 1864 – Monaco di Baviera, 1920) è stato un filosofo, sociologo ed economista tedesco. È considerato uno dei padri fondatori della sociologia ed è l'autore di una delle più compiute teorie della burocrazia.

Weber interpreta la burocrazia come una forma di amministrazione superiore a tutte le altre e come una soluzione ai problemi generali dello Stato.

Weber afferma che "ogni potere si manifesta e funziona come amministrazione; e ogni amministrazione richiede in qualche modo potere". (Morgante, 1984, p. 25)

Da quest'affermazione si deduce che il potere, a sua volta, possiede due caratteristiche essenziali: la prima è la legittimità in quanto i sottoposti lo devono accettare come legittimo; la seconda proprietà richiede la presenza di un apparato amministrativo per far sì che il potere sia esercitato.

Conseguentemente Weber distingue tre forme di potere legittimo:

- il potere carismatico,
- il potere tradizionale,
- il potere legale.

Il potere carismatico può fondarsi sulle qualità del leader, talvolta considerate come qualcosa di straordinario, un dono personale. L'apparato amministrativo è formato solitamente da un gruppo di discepoli. È un potere che trova espressione sia nella sfera religiosa sia in quella politica.

Il potere tradizionale, invece, fonda la sua legittimità sulla base di regole e poteri antichi. Prevede che la validità del suo potere possa fondarsi sulle tradizioni e l'apparato burocratico possa assumere forme sia patrimoniali che feudali.

Il potere legale, infine, è caratterizzato da un sistema di regole prestabilite e generalmente vincolanti. Il soggetto titolare del potere è legittimato dal sistema di regole ed esercita la sua carica grazie a una nomina legale. Diversamente dalle due forme precedenti, l'obbedienza è prestata alle regole e non alla persona. L'apparato amministrativo tipico di questa forma di potere è la burocrazia.

Weber sostiene che, rispetto alle altre forme di gestione, quest'ultima abbia una notevole superiorità tecnica. Egli afferma che "la precisione, la rapidità, l'univocità degli atti, la continuità, la discrezione, la coesione, la rigida subordinazione, la riduzione dei contrasti, le spese oggettive e personali sono recati in misura migliore rispetto a tutte le forme collegiali o di uffici onorari o assolti come professione secondaria" (Max Weber, 1922)

È opportuno, a questo punto, comprendere la distinzione che all'interno di "Economia e Società" Weber traccia tra due forme di razionalità: la razionalità rispetto allo scopo e la razionalità rispetto al valore. Lo scopo è visto come un obiettivo che una persona si prefigge di raggiungere indipendentemente dal valore etico e morale della cosa, mentre il valore è semplicemente qualcosa di buono dal punto di vista etico e desiderabile in quanto tale.

Weber sostiene che la burocrazia potrebbe essere usata anche per scopi negativi, ma grazie alla sua razionalità rimarrà comunque uno strumento superiore dal punto di vista tecnico rispetto ad altri tipi di amministrazione.

Egli riconosce che anche in questa forma di burocrazia siano presenti delle inefficienze, ma sostiene che esse possano essere risolte in quanto nelle società moderne esistono norme atte a sanzionare tutto ciò che risulti poco produttivo.

Weber delinea così l'idealtipo di burocrazia moderna attraverso diversi principi validi sia per le amministrazioni pubbliche sia per le imprese private (Morgante, 1984). Sostiene che i funzionari debbano sempre soddisfare dieci requisiti:

- fedeltà dell'ufficio: comprende il dovere di obbedire ai superiori nei limiti dei compiti da svolgere nell'ufficio;
- competenza disciplinata: a ogni funzionario è affidato un compito specifico e delineato che presuppone una divisione del potere all'interno del sistema;

- gerarchia degli uffici: vige un sistema di subordinazione dove il burocrate è inserito in una posizione ben precisa;
- prove di qualificazione: i burocrati non sono eletti ma vengono assunti sulla base di un concorso;
- preparazione specializzata: una qualifica specializzata è un requisito indispensabile per qualsiasi organizzazione e viene controllata mediante un esame;
- sviluppo di una carriera: esiste un piano strutturato fatto di norme che prevede promozioni per merito o anzianità;
- attività a tempo pieno: il burocrate deve svolgere la mansione in modo continuativo e deve considerare il proprio ufficio come professione principale;
- segreto d'ufficio: ogni dipendente è sottoposto a una rigida disciplina e le decisioni prese all'interno dell'ufficio non devono essere divulgate;
- stipendio monetario fisso: ai funzionari spetta un compenso monetario che è graduato in base al grado gerarchico che ricopre; il funzionario può abbandonare la carica ed essere anche licenziato;
- divieto di possesso della carica: il funzionario non può appropriarsi della carica pubblica e deve lavorare “nella più completa separazione dei mezzi”.

Il modello descritto da Weber si presenta come uno strumento razionale e il burocrate che delinea al suo interno è una figura rigorosa. Deve essere selezionato, formato, agire in modo conforme alle regole dell'organizzazione, rispettare le sue mansioni e la gerarchia.

Da questo modello si deduce che la burocrazia sia una struttura formalizzata, sicuramente rigida. Weber non parla di cambiamento organizzativo poiché, essendo appunto uno strumento razionale che persegue unicamente gli scopi prefissati, è essa stessa la fonte di cambiamento. Affermare il contrario significherebbe dire che la burocrazia si lasci condizionare dagli elementi provenienti dall'ambiente esterno.

Tuttavia, sebbene risulti una delle teorie burocratiche più riuscite, molte caratteristiche, presenti nella sua teoria, oggi si possono dire superate.

Il modello tracciato da Max Weber è stato comunque un punto di partenza per diversi economisti e studiosi occupatisi delle organizzazioni burocratiche.

Tra questi merita certamente una menzione Mises, economista e pensatore politico di origine ucraina che ha contestato radicalmente le tesi di Weber, evidenziando come nelle amministrazioni pubbliche siano presenti molte inefficienze.

I suoi studi si basano sulla sistematica distinzione tra il funzionamento dei processi di mercato e il funzionamento della burocrazia stessa. Quest'ultima può essere pienamente compresa solo mettendola in contrapposizione con la società basata sulla proprietà privata e sul mercato.

La burocrazia è principalmente una struttura manageriale che permette l'allocazione delle risorse ma è anche considerata come un sistema che non ha lo scopo di raggiungere un profitto. Tuttavia, essa tende a seguire delle regole precise, ma diversamente dai sistemi manageriali non prevede la necessità di soddisfare il consumatore e di produrre i beni a basso costo. Mises non considera la burocrazia come un sistema efficiente perché sostiene che non contempli le categorie del prezzo e del profitto e in questo modo non è in grado di valutare l'economicità. La considera inoltre pericolosa poiché essa tenderebbe a espandersi e ad autolegittimarsi togliendo fattori produttivi al sistema.

Mises, infine, afferma che la burocrazia sia una conseguenza inevitabile dell'interventismo e che comporti solo ostacoli, inefficienze e difficoltà al mercato.

1.2.3 Il comportamento burocratico secondo la teoria economica della burocrazia

Secondo la teoria di Max Weber, le varie regole che disciplinano l'azione dei funzionari pubblici, i metodi di selezione e le altre caratteristiche tipiche del modello assicurano che la burocrazia e il comportamento dei funzionari pubblici siano sempre orientati verso l'interesse pubblico.

Tuttavia, secondo la teoria economica della burocrazia, non si può pensare che lo scopo dei burocrati sia solo quello di soddisfare pienamente gli interessi del legislatore e le preferenze dei cittadini. Sarebbe infatti ingenuo ritenere che i funzionari pubblici non abbiano interessi e preferenze personali.

Tra i vari fallimenti dello Stato, il difficile controllo sull'operato della burocrazia porta i funzionari ad agire in modo opportunistico in parte perché, a causa della presenza di leggi con formulazioni piuttosto vaghe, i burocrati nel momento in cui devono applicarle, possiedono un maggior grado di discrezionalità e in parte perché in assenza di incentivi adeguati, i funzionari non hanno un comportamento conforme e rispettoso dei desideri del legislatore e dei cittadini.

A differenza della teoria elaborata da Weber, in questo caso, la burocrazia non funziona esclusivamente come strumento formale e razionale. Il funzionamento degli uffici non è dettato da regole precise e la presenza di asimmetrie informative permette ai soggetti di comportarsi in modo opportunistico.

Nel capitolo seguente verranno analizzati alcuni modelli sviluppati dalla teoria economica della burocrazia.

CAPITOLO 2

TEORIE ECONOMICHE E BUROCRATICHE NELLE AMMINISTRAZIONE PUBBLICHE

2.1 I diversi modelli sviluppati dalla teoria economica della burocrazia

La letteratura economica propone varie teorie che hanno cercato di analizzare il ruolo dei burocrati e lo svolgimento delle mansioni all'interno dell'ufficio. In particolare la scuola sulla Public Choice si è occupata, tra l'altro, dei problemi collegati all'aumento e alla crescita dell'intervento pubblico e ai problemi correlati al rapporto tra burocrazia e gruppi politici. La teoria economica della burocrazia ha sviluppato, con il passare del tempo, diversi modelli per interpretare i comportamenti e i possibili esiti delle scelte dei funzionari pubblici. Essi differiscono a seconda delle ipotesi formulate sugli obiettivi perseguiti.

Senza alcuna pretesa di esaustività, di seguito verranno analizzati due tra i modelli più rappresentativi. Saranno considerati in particolare:

- il modello di Niskanen,
- il modello di Migué e Bélanger.

2.1.1 Il modello di Niskanen

Nel quadro delle teorie che sono state elaborate in materia, occupa un posto di rilievo il contributo di William Arthur Niskanen, professore di economia presso l'Università della California a Berkeley e Los Angeles, nonché autorevole consigliere economico del presidente Reagan.

Niskanen ha presentato la sua teoria attraverso una serie di articoli tra i quali il più noto è "The Peculiar Economics of Bureaucracy" pubblicato nell' "American Economic Review" nel 1968. Egli afferma che la burocrazia si presenta come il risultato dei fallimenti del mercato e sostiene che gli uffici nascano proprio dall'incapacità dello stesso di fornire certi beni e servizi. La burocrazia, quindi, dovrebbe contribuire a compensare queste carenze. Nel suo approccio vengono presi in considerazione due elementi: l'allocazione delle risorse all'interno dell'organizzazione e gli incentivi che rendono la burocrazia efficiente.

L'ipotesi di fondo è che i dirigenti pubblici dispongano di un consistente vantaggio informativo rispetto al potere politico, in particolare, sui costi di produzione del bene o servizio che l'ente, da essi diretto, è chiamato a produrre o fornire.

Secondo Niskanen, il comportamento burocratico sarebbe interpretabile alla luce di due presupposti. Da un lato, i burocrati tendono a massimizzare non un generico benessere sociale, quanto piuttosto il loro personale “payoff” in termini di prestigio, potere e reddito. Per farlo, cercano di aumentare il livello di produzione. Dall’altro, i burocrati non avrebbero alcun interesse a contenere il bilancio dell’ente e data la “funzione di domanda” del Parlamento, sfruttano a proprio favore il vantaggio informativo per massimizzare, appunto, il budget adeguato e, quindi, il livello di produzione.

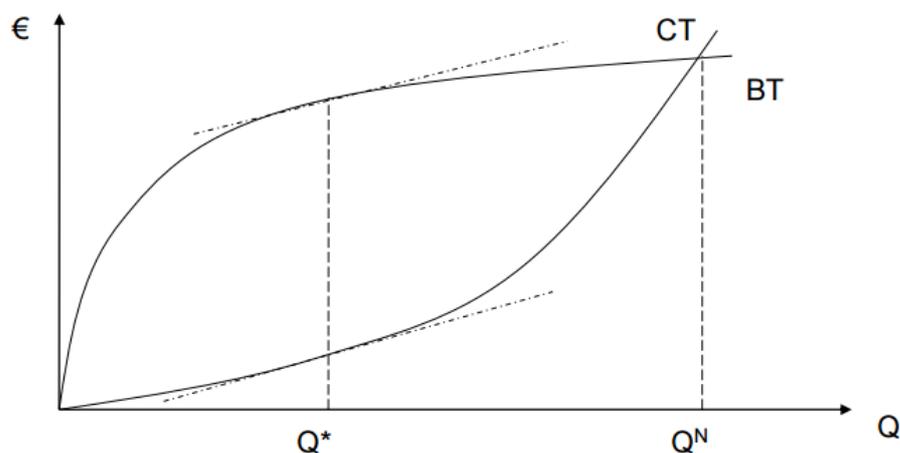
Prestigio, reddito e potere sarebbero, secondo Niskanen, concetti associabili alla dimensione dell’ufficio. Come queste, esistono diverse variabili quali per esempio lo stipendio, le remunerazioni sussidiarie, la produzione della stessa amministrazione, la facilità di dirigerla e molte altre ancora. Da questo deriva quindi che l’interesse dei burocrati di Niskanen è orientato verso la continua crescita dimensionale.

Un grande ufficio dà maggiore prestigio al suo direttore e più potere ai manager subordinati e in questo modo viene spiegata la sovra espansione di essi e la crescita del budget. I burocrati subordinati hanno influenza nelle funzioni dell’ufficio e la loro carriera dipende dalle decisioni prese dal manager. Quest’ultimo ha bisogno della cooperazione di tutti gli altri per tutelare il budget dell’organizzazione e per raggiungere promozioni personali. Infatti, l’ufficio può essere visto anche come un’organizzazione collettiva, la cui performance per essere buona, dipende dall’esecuzione di ordini e direttive e dalla cooperazione tra i diversi uffici.

In sintesi, l’ente avrà quindi convenienza a operare in modo efficiente e senza “sprechi” perché così facendo potrà aumentare il livello di produzione e giustificare l’elevato budget richiesto ai finanziatori, ma produrrà sempre una quantità superiore a quella efficiente.

Nella Figura 1 viene proposta una rappresentazione sintetica del modello.

Figura 1- Il modello di Niskanen



Fonte: Dosi, 2017.

Nel grafico, CT rappresenta i costi totali, mentre BT i benefici totali. La quantità prodotta è rappresentata da Q_n e quella efficiente da Q^* . I burocrati di Niskanen producono quindi Q_n dove si realizza l'uguaglianza tra i costi e i benefici totali. Q^* invece è una quantità ideale dove si realizzerebbe la massimizzazione dei benefici netti associati alla produzione del bene o servizio affidate all'ente. Tuttavia nel modello di Niskanen si ipotizza che i burocrati preferiscano produrre una quantità superiore a quella ottimale privilegiando, appunto, la dimensione a scapito dell'efficienza allocativa.

Proseguendo con l'analisi del suo modello, Niskanen ha attribuito agli uffici un'ulteriore definizione identificandoli come organizzazioni no profit che vengono finanziate, almeno in parte, da periodiche assegnazioni di fondi.

Questo comporta per prima cosa che la differenza tra costi e ricavi non venga percepita da nessun membro dell'organizzazione e in seconda battuta che i ricavi realizzati non derivino tipicamente dalla vendita di beni o servizi.

Si evince quindi che lo scopo della burocrazia non sia quello di realizzare un profitto e questo ci permette di distinguerla dalle imprese private o da altre forme organizzative.

La dinamica della burocrazia è un processo che al suo interno vede contrapposti due soggetti: un burocrate e uno sponsor (soggetto che finanzia la produzione). In questa relazione sono presenti però delle asimmetrie informative che procurano al burocrate un vantaggio rispetto al soggetto con il quale interagisce.

L'analisi di Niskanen vede quindi la relazione burocratica come una sorta di monopolio bilaterale tra lo sponsor e l'ufficio.

Gli elementi presenti all'interno della relazione tra i due soggetti sono il budget e l'output. L'ufficio si trova in una posizione di notevole vantaggio nei confronti dello sponsor, perché ha una maggiore conoscenza di ciò che produce e inoltre conosce i costi di produzione dei singoli beni e servizi che eroga. Questa situazione è ulteriormente rinforzata da alcune difficoltà che lo sponsor si trova a fronteggiare: non ha alternative per la fornitura di questi beni, poiché non vi sono altri soggetti ai quali potersi rivolgere, e non è disposto a rinunciare alla produzione degli stessi. Questo permette al burocrate di ottenere un budget più elevato rispetto a quello che consentirebbe di realizzare il livello di produzione efficiente.

È presente un'asimmetria informativa anche nella relazione tra politici e cittadini.

Nel mercato, i consumatori rivelano direttamente le loro preferenze, i loro bisogni e la loro disponibilità a pagare e sono pronti a rinunciare a tutto ciò per ottenere in cambio un bene specifico. Anche nel processo burocratico esiste una situazione analoga, ma la rivelazione dei bisogni e delle preferenze è indiretta.

Per questo motivo i cittadini, infatti, trasmettono le loro preferenze ai politici e agli sponsor, che a loro volta entrano in trattativa con i burocrati per concordare la fornitura di beni e servizi.

Questi due step permetterebbero ai burocrati di massimizzare i loro interessi. Tuttavia in alcuni casi si potrebbe formare anche una sorta di coalizione tra i burocrati e gli sponsor per raggiungere gli obiettivi personali a discapito dei cittadini elettori.

Le asimmetrie informative, le trattative tra lo sponsor e i burocrati, le indirette preferenze manifestate dai consumatori e il comportamento dei funzionari pubblici e dei politici nel cercare di raggiungere gli obiettivi personali sarebbero quindi, secondo Niskanen, fattori essenziali per spiegare l'espansione degli uffici.

Analizzate le cause e descritti i possibili esiti del comportamento dei dirigenti pubblici, Niskanen propone alcuni rimedi per evitare situazioni di opportunismo:

- creare competizione in modo tale da dare la possibilità allo sponsor di poter confrontare diversi prezzi e costi unitari; così facendo la competizione contribuirebbe a ridurre il potere di monopolio dei burocrati;
- cambiare gli incentivi introducendo premi differenti per i burocrati e per gli uffici, con lo scopo di ridurre i costi totali di produzione;
- trasferire una parte della produzione pubblica al settore privato, in particolare per i beni che possono essere scambiati nel mercato;
- ridurre sia l'importanza del gruppo di domanda ovvero degli elettori, sia la loro influenza su chi ha preso le decisioni.

2.1.2 Il modello di Migué e Bélanger

Un secondo modello parzialmente differente da quello precedente è stato elaborato da Jean-Luc Miguel e Gerard Bélanger, entrambi economisti di origine canadese.

Miguel e Bélanger hanno formulato una teoria della massimizzazione dell'utilità dell'impresa pubblica che ha inglobato, al suo interno, sia il contributo fornito da Niskanen sia la teoria elaborata da Oliver Williamson. Quest'ultimo ha elaborato un modello che è diventato un punto di riferimento per coloro che hanno cercato di applicare anche al settore pubblico l'impostazione del capitalismo manageriale. Come nel modello di Niskanen, anche in quello di Williamson, si sostiene che i dirigenti al vertice delle imprese, siano in una posizione di vantaggio e ricerchino obiettivi che diano loro soddisfazione e massimizzino la funzione di utilità.

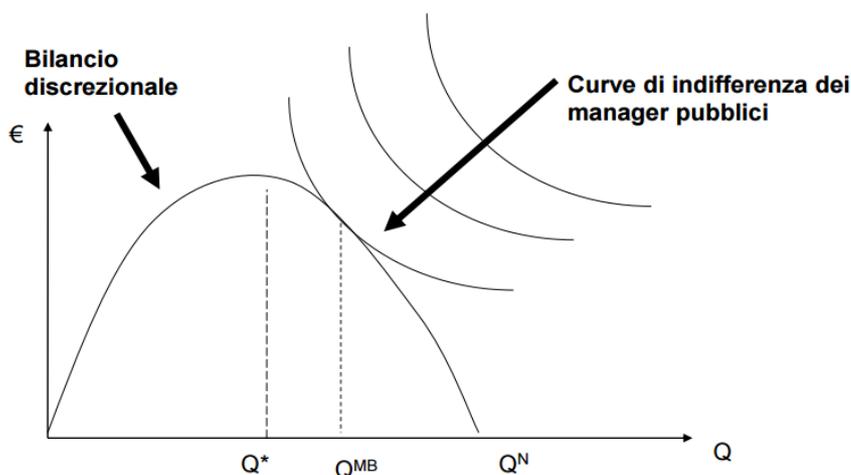
Il modello di Migué e Bélanger combina da una parte il potere di monopolio che detengono gli uffici e dall'altra le preferenze dei burocrati espresse per elementi diversi della produzione. Nel modello di Niskanen viene assunto che il burocrate abbia come obiettivo la massimizzazione dell'offerta e, di conseguenza, la produzione dell'ufficio verrà spinta fino al punto in cui il residuo fiscale sarà nullo. La differenza tra i due modelli è che nella formulazione di quello presentato da Migué e Bélanger, invece, il burocrate ha preferenze sia sull'aumento della produzione sia sul residuo fiscale. Questo residuo rappresenterebbe per i funzionari pubblici una quota del finanziamento ottenuto al netto del costo minimo di produzione.

Anche nel modello di Miguel e Bélanger si assume che l'ente pubblico disponga di un vantaggio informativo rispetto al potere politico, in particolare, sui costi di produzione. Tuttavia, a differenza di Niskanen, si ipotizza appunto che la dimensione dell'ufficio e gli altri elementi correlati alla funzione di utilità dei funzionari pubblici non siano complementari ma sostituiti. Ciò significa che prestigio, potere e remunerazioni accessorie non siano direttamente collegate al livello di produzione ma sono in concorrenza con il loro aumento. In altre parole, i funzionari possono espandere le spese legate all'aumento di potere e prestigio, ma tutto questo andrà a discapito della quantità prodotta. Emergerebbe, quindi, un trade-off tra l'espansione della produzione e le altre variabili.

Detto in altri termini l'ente cercherà di sfruttare questo vantaggio informativo per generare un "bilancio discrezionale", definito come la differenza tra la "disponibilità a pagare" del Parlamento e il costo minimo di produzione.

Nella Figura 2 è proposta una rappresentazione del modello.

Figura 2- Il modello di Migué e Belanger



Fonte: Dosi, 2017.

Il livello di produzione Q_{mb} dipenderà da quanta importanza l'ente attribuirà alla quantità prodotta e quanta alle altre variabili. Sostanzialmente, il funzionario pubblico delineato da Migué e Bélanger considera due elementi nella propria funzione di utilità:

- le dimensioni dell'ufficio,
- le spese effettuate servendosi del bilancio discrezionale.

Le preferenze dei manager vengono rappresentate dalle curve di indifferenza. Dalla Figura emerge come il burocrate delineato da Migué e Belanger non sia interessato tanto quanto quello di Niskanen alla crescita dell'ufficio.

Al problema di inefficienza allocativa, descritto da Niskanen, si aggiunge quello dell'inefficienza tecnica, poiché si ricorre all'utilizzo di fattori produttivi superiori a quelli realmente necessari o si utilizza il bilancio discrezionale in modo non opportuno producendo quantità differenti da quelle che minimizzano i costi.

In conclusione si può affermare che nel modello di Niskanen un incremento della domanda e la maggiore disponibilità del Parlamento a finanziare l'ente pubblico viene completamente sfruttata con lo scopo di ampliare l'ufficio. In quello di Migué e Bélanger, invece, i burocrati sono meno interessati ad aumentare le dimensioni dell'ufficio e più attratti da un impiego discrezionale del cosiddetto residuo fiscale rispetto a quelli di Niskanen.

CAPITOLO 3

TEORIE ECONOMICHE NELLE AMMINISTRAZIONI PRIVATE: CONFRONTO CON IL SETTORE PUBBLICO

3.1 Corporate governance e assetti proprietari: proprietà e controllo

Il governo di un'impresa privata è descritto comunemente con la locuzione inglese “corporate governance”. In termini teorici, la corporate governance può essere definita come un insieme di istituzioni, di principi e di meccanismi che disciplinano la gestione aziendale e l'esercizio del potere di governo di qualsiasi società o ente pubblico e privato. In altre parole è un insieme di regole e vincoli attraverso il quale il soggetto economico esercita il suo potere e persegue il soddisfacimento dei propri interessi. È finalizzata a bilanciare gli interessi di soci, azionisti e stakeholder, creare valore per l'impresa, minimizzare i vari rischi e favorire un'equa distribuzione del risultato economico. (Boesso, 2017)

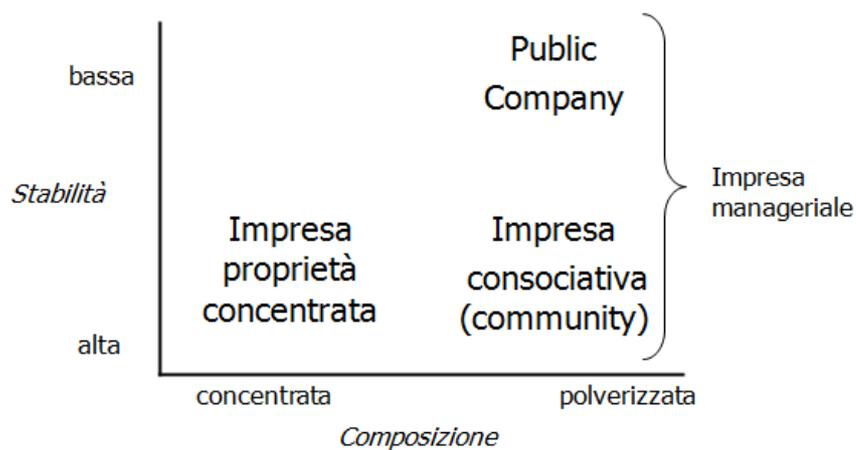
Berle e Means, nel volume “The modern Corporation and private Property” del 1932, hanno analizzato il tema della corporate governance e osservato che, accanto al fattore produttivo “capitale” apportato dagli azionisti, vi è anche una risorsa immateriale, ossia la capacità manageriale conferita dai dirigenti; capitale e capacità manageriale sono risorse correlate e legate tra loro attraverso rapporti conflittuali. Spesso il controllo manageriale è ceduto a un gruppo ristretto che amministra la proprietà ma non necessariamente nell'interesse dei proprietari; avviene così la separazione tra proprietà e controllo. Quest'ultima origina una sorta di rapporto di agenzia che, come sarà esplicito successivamente, fa emergere un conflitto di interessi tra due soggetti spesso identificati nella figura di azionista e manager. (Berle e Means, 1932)

I sistemi di corporate governance nei diversi paesi assumono una forma diversa a causa di fattori determinanti esterni all'impresa quali elementi economici, storici e soprattutto giuridici.

Come illustra la Figura 3, le due variabili per identificare i modelli di corporate governance sono la composizione della compagine proprietaria e la stabilità della compagine da cui si possono classificare:

- l'impresa padronale (corporate governance di stile italiano);
- la public company (modello di governance con stile anglosassone);
- l'impresa consociativa (corporate governance di stile renano o nipponico).

Figura 3 – Modelli di corporate governance



Fonte: Boesso, 2017.

L'impresa padronale è caratterizzata da una compagine proprietaria che è concentrata e tendenzialmente stabile. All'interno è presente un soggetto economico che esercita le funzioni primarie di indirizzo e risponde personalmente con il proprio capitale investito in azienda.

Gli elementi caratteristici di questa forma organizzativa sono l'identificazione tra azionista e impresa, la visibilità dell'imprenditore e la coincidenza tra proprietà e vertice. L'obiettivo è quello di massimizzare il profitto dell'imprenditore ma esistono limiti che ne ostacolano il raggiungimento quali l'orizzonte temporale e vincoli di tipo finanziario e manageriale.

Tuttavia sono presenti numerosi vantaggi tra i quali:

- la visione padronale, che permette di concentrare in un unico soggetto l'intuito, la volontà e la leadership,
- la dedizione che unisce l'imprenditore alla sua impresa,
- l'agilità nel prendere rapidamente le decisioni eliminando la burocratizzazione.

Esiste però, sia una debolezza finanziaria, in quanto, dovendo affidarsi a un solo azionista di controllo, l'impresa rinuncia a opportunità di crescita, sia una debolezza manageriale dovuta a una mancata competenza dei soggetti. Le possibili soluzioni sono quelle di aprire il capitale a nuovi soci o inserire nuovi manager e per farlo si passa dall'impresa padronale all'impresa manageriale che comprende gli altri due tipi di assetti.

I soggetti che esercitano le funzioni di indirizzo e quelli che si assumono il rischio sono differenti. Gli azionisti apportano risorse finanziarie e vogliono massimizzare il profitto mentre i manager apportano capacità professionale e tendono a massimizzare la propria remunerazione e incrementare le loro capacità. Si evince quindi che con il passaggio da impresa padronale a manageriale emergono già in prima battuta interessi contrastanti.

Gli elementi che sommariamente identificano la public company sono la polverizzazione del capitale tra una moltitudine di azionisti, l'assenza di un'azionista di riferimento, la proprietà diffusa e non stabile, il minimo grado di identificazione tra azionista-impresa e il ruolo centrale degli "investitori istituzionali". Grazie a questi elementi l'impresa ottiene vantaggi sia sotto il profilo finanziario sia il sotto profilo manageriale, avvalendosi della professionalità delle persone che assumono la guida del governo d'impresa.

Tuttavia è presente una sorta di opportunismo del manager a discapito degli azionisti che non hanno un vero e proprio controllo. Inoltre, l'orientamento di breve periodo e la mancanza di un'azionista di riferimento possono comportare una riduzione degli investimenti e una perdita di competitività nel lungo termine.

Infine, l'impresa consociativa è rappresentata da una compagine numerosa che tende a mantenersi stabile e da un nucleo ristretto di azionisti che detiene una quota rilevante e di conseguenza questo non permette a nessuno di avere il controllo. Una quota significativa è spesso nelle mani di operatori finanziari quali banche e fondi di investimento e/o è detenuta da altri portatori di forti interessi nei confronti dell'azienda.

Tra i vantaggi vi è la stabilità dell'azionariato che assicura lungimiranza, la presenza di investitori istituzionali che garantisce flessibilità finanziaria e soprattutto gli azionisti possono esercitare un controllo sul management che riduce comportamenti opportunistici. Tuttavia, si manifestano spesso lentezza decisionale, eccessi di conservatorismo dettati dalla continuità e limiti alla concorrenza e al cambiamento.

In conclusione si constata che quanto maggiore è la separazione tra proprietà e controllo, tanto più sarà difficile per gli azionisti e i manager orientarsi verso un unico obiettivo e controllarsi a vicenda.

3.2 La teoria dell'agenzia

All'interno della letteratura economica e manageriale possiamo trovare diverse teorie relative al funzionamento delle imprese.

Una tra queste, rilevante e con delle affinità rispetto a quanto sopra riportato, è la cosiddetta teoria dell'agenzia. Questa si colloca all'interno della dottrina giuridico-economica statunitense che ha sviluppato la "contractual theory of the firm" secondo la quale l'impresa è sostanzialmente vista come un insieme di contratti.

In particolare Jensen e Meckling (1976) nell'articolo "Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure" definiscono una relazione di agenzia come "un contratto in base al quale una o più persone (il principale) obbliga un'altra persona

(l'agente) a ricoprire per suo conto una data mansione, che implica una delega di potere all'agente".

Questa formalizzazione è piuttosto ampia da poter essere applicata a diversi contesti e si propone di abbracciare qualsivoglia relazione tra due soggetti nella quale uno dei due dipende dall'altro. La relazione può quindi essere quella tra manager e azionista piuttosto che quella tra imprenditore e dipendente.

Questa teoria si propone di studiare le problematiche che emergono dalla relazione in quanto sono presenti una divergenza di interessi tra le due parti e un'asimmetria informativa di fondo. La teoria dell'agenzia presuppone che in ogni contratto di delega si costituisca un' asimmetria informativa tra l'agente e il principale dove emerge che il primo, solitamente, possiede maggiori informazioni sul compito da svolgere mentre il secondo non è in grado di controllare tutto ciò che fa il dipendente in quanto aumentando il grado di controllo aumenterebbero anche i costi.

In altre parole, il contratto tra le due parti risulta essere inevitabilmente incompleto e l'opportunismo dei soggetti può generare due problemi:

- Selezione avversa (opportunismo ex ante)
- Azzardo morale (opportunismo ex post)

La teoria dell'agenzia presuppone che i soggetti non solo tentino di massimizzare la propria utilità, ma anticipino gli effetti della relazione sulla base degli obiettivi e dei risultati futuri.

Partendo dall'assunto che gli individui vogliano massimizzare la propria funzione obiettivo, in una condizione di delega di potere e di relativa asimmetria informativa, non è più certo che l'agente agisca negli interessi del principale; anzi è possibile che utilizzi la stessa asimmetria a proprio favore massimizzando la sua funzione di utilità anche danneggiando il principale.

Si evince, quindi, che gli interessi restino divergenti ed è quasi impossibile che l'agente operi negli interessi del principale e viceversa.

Aumentare il grado di controllo, per evitare tali situazioni, implicherebbe il sostenimento di costi, monetari e non, che vengono definiti costi di agenzia e riguardano:

- costi di sorveglianza e di incentivazione,
- costi di obbligazione sostenuti dall'agente come garanzia per il principale,
- una parte residua che è rappresentata dal costo opportunità dato dalla differenza tra il comportamento realmente tenuto dall'agente e quello che teoricamente avrebbe portato alla massimizzazione dell'attività il principale.

Questa teoria ha avuto una notevole influenza sullo sviluppo dei sistemi di remunerazione di manager basati su incentivi come la partecipazione ai profitti o le stock option, ovvero

opzioni su titoli azionari che danno il diritto di acquistare azioni di una società ad un determinato prezzo.

Il problema dell'agenzia è altresì collegato ai vari assetti proprietari precedentemente citati. La capacità degli azionisti di controllare l'operato degli amministratori dipende soprattutto dalla tipologia di struttura proprietaria che è presente in azienda. Quanto maggiore è la separazione tra proprietà e controllo tanto più sarà difficile monitorare i comportamenti, se non sostenendo elevati costi d'agenzia. Non a caso, nelle società ad azionariato diffuso, dove risulta massima la separazione, i costi sono elevati; a differenza delle società con una struttura proprietaria ristretta dove i costi sono bassi o inesistenti.

3.3 La teoria degli stakeholder

Il termine stakeholder, introdotto nei primi anni '60, è nato come un intenzionale gioco, per indicare che, oltre a coloro che detenevano il capitale, esistevano anche parti che avevano una "posta in gioco" (stake) nel processo decisionale delle moderne imprese a capitale diffuso.

Nonostante svariati studiosi di management si fossero già occupati di approfondire tale concetto, è stato Edward Freeman, filosofo e docente statunitense, a formulare la prima teoria riguardante gli stakeholder. Nel suo libro "Strategic management: a stakeholder approach" del 1963 afferma che "lo stakeholder di una organizzazione è per definizione un gruppo o un individuo che può influire o essere influenzato dal raggiungimento degli obiettivi d'impresa." Si considerano tali quindi tutti i soggetti sia interni che esterni: i clienti, i fornitori, gli impiegati, i creditori, gli azionisti, i dirigenti e più in generale la comunità in cui l'impresa opera e i suoi concorrenti.

Il grado di rilevanza degli stakeholder può essere declinato su tre attributi: sul potere che hanno nell'influenzare l'impresa, sulla legittimità delle loro aspettative e sull'urgenza delle rivendicazioni. (Boesso, 2017)

Il potere a sua volta può essere classificato basandosi sul tipo di risorsa utilizzata per esercitarlo e quindi può essere di tipo coercitivo, utilitaristico e normativo.

Per molti studiosi il potere e la legittimità coesistono e sono l'uno la conseguenza dell'altro mentre, in particolare, Weber (1947) sosteneva, invece, che si trattasse di attributi distinti. Essi possono essere combinati per aumentare il grado di autorità ma possono anche coesistere indipendentemente.

L'urgenza, infine, è definita come il grado attraverso il quale le aspettative degli stakeholder richiedono attenzione e si basa su due attributi: la sensibilità temporale e la criticità ovvero limite in base al quale non è accettabile un ritardo manageriale.

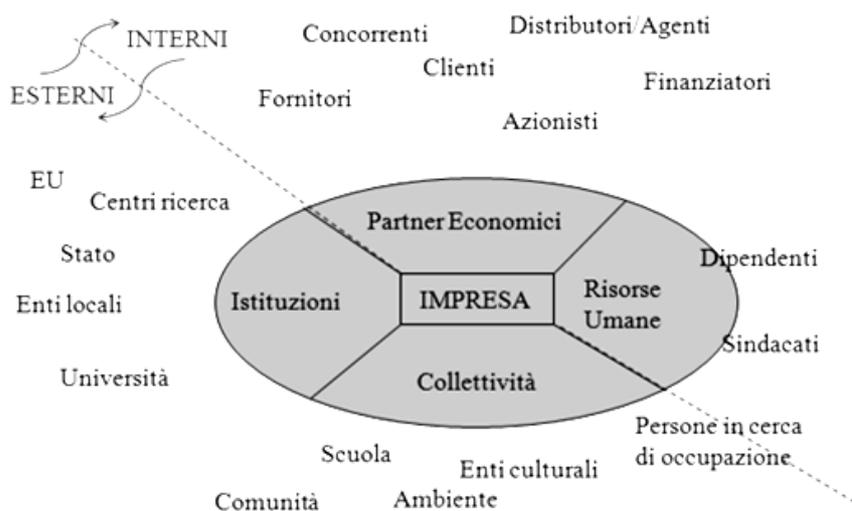
Le strategie sociali sono a loro volta classificate in:

- reattive: i soggetti devono rispondere se coinvolti;
- difensive: i soggetti devono impegnarsi a limitare i danni preventivamente;
- accomodanti: strategie utilizzate per disinnescare i conflitti;
- proattive: strategie che comprendono la pianificazione delle prestazioni sociali.

Gli stakeholder possono essere suddivisi in primari e secondari; i primi sono coloro senza il quale l'impresa non potrebbe sopravvivere mentre i secondi non sono essenziali per la sua sopravvivenza.

Nella Figura 4 è fornita una rappresentazione del modello degli stakeholder.

Figura 4 – La mappa degli stakeholder



Fonte: Boesso, 2017.

Tutte le persone o gruppi con interessi legittimi che partecipano alla vita dell'impresa, lo fanno per ottenere vantaggi e non esiste una priorità evidente di interessi e vantaggi rispetto ad un altro. Tutte le relazioni fra gli stakeholder sono tra loro equidistanti dalla dall'impresa, posta al centro della relazione. Ogni stakeholder è portatore di interessi personali, e come evidenziato anche dalla teoria dell'agenzia, quelli tra manager e azionisti che si contendono da un lato il profitto e dall'altro la crescita aziendale sono molto contrastanti .

3.4 Sistemi di incentivazione per ridurre l'opportunismo nelle imprese private

All'interno del settore privato spesso manager e azionisti si trovano in una situazione conflittuale dovuta a una divergenza di interessi e obiettivi di risultato. In passato, si era cercato di individuare la migliore combinazione di corporate governance per risolvere i problemi di opportunismo, oggi invece, è evidente la necessità di individuare combinazioni di strumenti specifici di governance. (La Rocca, 2005)

Nonostante attualmente sia importante il dibattito sul ruolo delle leggi e norme che cercano di scoraggiare questi comportamenti opportunistici attraverso l'imposizione di sanzioni, è altresì importante focalizzare l'analisi sugli strumenti interni all'impresa che permettano non solo di eliminare questi ultimi ma anche di stimolare lo sviluppo di competenze manageriali. L'obiettivo della corporate governance risiede nella necessità di tutelare gli stakeholder da comportamenti opportunistici del management che potrebbe usare, grazie alla sua posizione privilegiata, il potere per ottenere benefici individuali.

Sostanzialmente i problemi di corporate governance sono riconducibili al fenomeno della separazione, in capo a due soggetti distinti, delle funzioni decisionali e delle funzioni di assunzione del rischio.

Per limitare questi problemi di separazione tra management e proprietà o più in generale per evitare situazioni di opportunismo, diverse sono le soluzioni ipotizzate e proposte. Tra queste vi sono la *managerial ownership*, le *stock option* e gli *incentivi (bonus)* legati alla retribuzione. Tuttavia i vari metodi proposti, sebbene da un lato tentino di disincentivare tali azioni, dall'altro non assicurano che ciò avvenga concretamente; esistono difatti pro e contro per ogni tipologia di intervento proposto.

Il primo, esposto da Denis (2001), è la *managerial ownership*, attraverso la quale si cerca di far convergere gli interessi di chi prende le decisioni e di chi si assume il rischio, attribuendo quote azionarie anche al management che quindi condivide il rischio. Si tratta di uno dei principali strumenti manageriali insieme a bonus e stock option. Attraverso questi sistemi, si cerca di motivare il management, alla creazione del valore per gli azionisti, rendendolo partecipe della distribuzione del valore creato.

Sebbene, secondo una parte della letteratura, la concentrazione azionaria rappresenterebbe un forte incentivo per i manager favorendo un governo più efficiente in termine di proprietà e management, dall'altra parte, ci sarebbe il rischio di favorire altri tipi di opportunismo causati dall'ampia partecipazione manageriale al capitale.

Un secondo strumento parzialmente simile è rappresentato dalle stock option. L'incremento di valore dell'impresa ha un impatto sulla ricchezza dei manager normalmente inferiore rispetto all'impatto determinato sulla ricchezza degli azionisti. Difatti questa è una delle ragioni che spiega l'esistenza di sistemi incentivanti legati all'introduzione delle stock option. Si tratta di riequilibrare la relazione rischio-rendimento percepita dai manager in riferimento all'impatto delle scelte gestionali sul loro compenso e sul loro patrimonio personale complessivo. (Pavarani, 2003)

Attraverso l'assegnazione gratuita di stock option, l'impresa concede ai propri lavoratori e in particolare, in questo caso ai manager, il diritto di acquistare azioni della società o di altre aziende dello stesso gruppo a un prezzo predeterminato (strike price). Sono state ideate come strumento per retribuire e fidelizzare i manager e l'obiettivo è fare in modo che il management sia disincentivato a perseguire obiettivi di interesse personale disallineati rispetto agli obiettivi degli azionisti stessi.

Rafforzano, in particolare, l'emulazione dello status di azionista da parte dei manager poiché, condividendone gli obiettivi (allineamento), ne condividono anche l'intensità dei vantaggi e dei rischi. E' evidente, per contro, che vi è il rovescio della medaglia costituito dall'eventualità che, in presenza di risultati negativi, il compenso complessivo subisca consistenti decurtazioni.

Unitamente a queste ipotetiche soluzioni esistono altri sistemi di incentivazione volti a ridurre i comportamenti opportunistici e ad allineare l'attività del management agli interessi degli azionisti. L'incentivazione del personale è tuttavia un problema complesso e richiede uno studio particolare per ogni contesto organizzativo e per ogni specifica situazione.

In particolare, un altro strumento utilizzato sono gli incentivi definiti come uno stimolo utile a indirizzare e potenziare i comportamenti degli individui. Sono una forma di remunerazione collegata al raggiungimento di obiettivi specifici e mobilitano negli individui ricompense intrinseche ed estrinseche.

Per essere considerato incentivante un sistema deve rispondere a tre requisiti: gli obiettivi devono essere negoziati e condivisi, deve esserci la possibilità di influire sul risultato e per essere considerato tale deve rispettare una percentuale minima della retribuzione base annua. (Confindustria Emilia, 2011)

Un sistema è considerato tanto più incentivante quanto più si avvicina al lavoro individuale e quanto più l'obiettivo risulti realizzabile. Se l'obiettivo risulta molto distante dalle possibilità personali, produce effetto contrario.

La proposta fa leva sulle politiche retributive e consiglia un aumento della retribuzione attraverso incentivi quali (Gianecchini e Gubitta, 2017):

- *cottimo*: prevede che la retribuzione sia legata a un risultato produttivo determinato attraverso standard,
- *profit sharing*: ha come risultato una prestazione aziendale; le uniche posizioni in grado di influenzarlo sono quelle manageriali quindi questo tipo di benefit non incentiverebbe altri stakeholder,
- *gain sharing*: è incentrato su alcuni voci i costo e si basa su indici di risultato, strumento utilizzato più per formare un gruppo che premiare individualmente,
- *bonus*: sono premi assegnati a fronte del raggiungimento di un risultato o di una performance,
- incentivi individuali/ premi di risultato (aumenti di merito basati sul potenziale o sulla prestazione): prevedono la creazione di un sistema incentivante basato su obiettivi relativi allo specifico ruolo. Sono incrementi volti a premiare le potenzialità e le prestazioni raggiunte,
- *fringe benefit*: sono erogazioni in natura o in servizi erogati in aggiunta alla retribuzione principale usufruibili nell'immediato o nel tempo,
- *carriera retributiva*: comprende aumenti legati alla seniority aziendale.

Nella Figura 5 è esposta una rappresentazione grafica che fornisce un riepilogo dei sei sistemi incentivanti proposti appena descritti

Figura 5 – Sistemi incentivanti nel settore privato

	Aumenti reversibili e variabili	Aumenti irreversibili e fissi
Orientamento al passato	Cottimo Profitsharing Gainsharing Bonus	Promozioni e aumenti di merito basati sulla prestazione
Orientamento al futuro	Fringe benefit	Aumenti di merito basati sul potenziale Carriera retributiva

Fonte: Gianecchini e Gubitta, 2017.

Dalla Figura 5 si possono vedere come sono classificati gli incentivi considerando due variabili: l'orientamento nel tempo e il tipo di aumento. La prima variabile è suddivisa a sua volta in base all'andamento passato o all'andamento futuro, mentre la seconda considera gli aumenti in base all'irreversibilità (reversibili o irreversibili) e alla variabilità (variabili o fissi).

Management ownership, *stock option* o incrementi retributivi rappresentano elementi utilizzati per ridurre i comportamenti opportunistici attraverso l'incentivazione. L'obiettivo è quello di orientare verso i medesimi risultati management e azionisti.

Tuttavia, oltre a queste tre alternative, riprendendo quanto citato dalla teoria dell'agenzia, il grado di opportunismo aumenta soprattutto in presenza di asimmetrie informative. Difatti un'ulteriore soluzione, di tipo più teorico, rimarrebbe comunque quella di stipulare fin dal principio contratti e accordi più completi volti a ridurre già in partenza possibili danni. La chiarezza e la trasparenza alla base di una relazione economica, sicuramente limiterebbero azioni indesiderate da parte dei soggetti. Anche in questo caso però, l'altro rovescio della medaglia, disincentiva la formulazione più chiara, in quanto, di prassi non è tecnicamente, economicamente e giuridicamente possibile scrivere tutte le clausole necessarie all'interno di un contratto.

L'interrogativo da porsi, a questo punto, è quello di capire se e in che modo queste proposte possano essere trasferite anche nel settore pubblico.

3.5 Trasferibilità sistemi incentivanti dal privato al pubblico

Il termine "azienda" non comprende solamente enti privati che hanno come obiettivo prevalente la realizzazione di un profitto, ma racchiude anche tutte quelle istituzioni come comuni, regioni, ulss, scuole e università che hanno il fine di assicurare il soddisfacimento di bisogni di interesse generale.

In questo caso il soggetto economico è rappresentato dai cittadini (elettori), dai politici eletti e dai dirigenti e l'obiettivo degli enti pubblici, differente da quello delle amministrazioni private, è indirizzato al benessere della collettività e non ha come unico fine il profitto.

Per questo, il tentativo di introdurre nel settore pubblico, le tecniche manageriali di quello privato, non è di così facile applicazione. Sicuramente tra le varie soluzioni sopra riportate, i metodi relativi all'introduzione di stock option e di management ownership, non sono di certo trasferibili, in quanto nel settore pubblico non potrebbero trovare alcun tipo di applicazione. I sistemi incentivanti basati sull'introduzione di premi di risultato e i bonus, invece, se correttamente utilizzati potrebbero essere applicati anche nelle amministrazioni pubbliche.

Il fine sarebbe quello di utilizzare gli stessi incentivi che le imprese offrono ai manager e ai vari dipendenti con lo scopo di stimolare i funzionari pubblici a raggiungere un risultato socialmente utile, limitando i comportamenti opportunistici.

Tuttavia, diversi studi hanno dimostrato come nei lavoratori pubblici gli incentivi monetari contano meno rispetto ai dipendenti privati in quanto i primi avrebbero un più alto livello di motivazioni intrinseche più che estrinseche rispetto ai secondi. (Costa e Gianecchini, 2012) Bisognerebbe, quindi, agire anche, e forse soprattutto, sulla sfera emotiva della persona e incentivarla anche dal punto di vista delle ricompense intrinseche magari attribuendo

maggior responsabilità o riconoscendo ai soggetti più gratificazione. Questo però non significa che i funzionari pubblici non abbiano bisogno anche di ricompense estrinseche, poiché se si esamina quanto detto dalle teorie di Niskanen e Migué e Bélanger, emerge infatti che tra le variabili che i soggetti tentano di massimizzare sono presenti anche prestigio, potere, maggiore reddito e quindi remunerazione più elevata.

Visto che lo scopo principale è quello sociale, gli incentivi dovrebbero, in questo caso, essere assegnati sulla base dei risultati socialmente utili raggiunti; si dovrebbe quindi valutare se il servizio offerto è adeguato e risponde alle aspettative del cittadino.

Il problema principale rimane, però, la difficile misurazione del risultato in quanto erogando servizi non misurabili in termini di profitto o di valore delle azioni come nelle imprese private è anche difficile stabilire su che base un soggetto debba essere premiato. L'erogazione del servizio, sovente alla persona, rimane difficile da stabilire poiché intervengono diverse variabili e il grado di soddisfazione non è quantitativamente sempre calcolabile. Quando gli obiettivi sono ambigui e difficilmente identificabili, come nel caso di molti servizi alle persone, è difficile anche stimolare i funzionari a ottenere un risultato preciso.

Sicuramente anche in questo caso la riduzione delle asimmetrie informative diminuirebbe la possibilità di agire in modo scorretto o senza produrre alcun risultato. Bisognerebbe innanzitutto riuscire a fissare quali sono gli obiettivi che ogni ente deve raggiungere e di conseguenza per ogni scopo raggiunto attivare sistemi incentivanti adatti. Come nelle imprese private, si potrebbe agire in due direzioni attraverso l'adozione di sistemi di *job enlargement* e *job enrichment*. Con *job enlargement* si intende un aumento delle mansioni affidate ai lavoratori e quindi una maggiore varietà di compiti da svolgere mentre con *job enrichment* si intende una mobilità del dipendente in senso verticale affidandogli maggiori responsabilità. Valorizzare la persona nel suo ambiente di lavoro comporta un miglioramento del suo operato sia per l'impresa o ente che ne trae beneficio sia per il lavoratore che non è più spinto a tenere comportamenti scorretti e opportunistici. Se l'aumento della retribuzione o l'avanzamento di carriera fossero legati al raggiungimento di determinati obiettivi anche nell'ambito del settore pubblico, gli individui sarebbero incentivati a soddisfare in misura maggiore le esigenze degli elettori in quanto gioverebbe a loro stessi ottenere risultati positivi.

L'introduzione di questi incentivi o strategie rimarrebbe comunque difficile poiché l'organizzazione di fondo degli enti pubblici e degli enti privati è improntata su caratteristiche molto differenti come la selezione del personale, il tipo di occupazione e gli scopi sociali che sono assai diversi.

Alla base del miglioramento ci dovrebbe essere innanzitutto un cambiamento culturale e i funzionari pubblici dovrebbero essere responsabilizzati e incoraggiati a ottenere un buon risultato.

Un contributo, inoltre, potrebbe venire da un maggiore riconoscimento sociale del valore delle attività svolte, riconoscimento che nel tempo è venuto meno, anche, ma non solo, per responsabilità degli stessi funzionari pubblici.

Considerazioni Finali

In molte società, e la nostra è certamente tra queste, lo Stato è il principale soggetto del sistema economico. Esso interviene alterando sia l'allocazione sia la distribuzione fiscale dei beni. I soggetti economici che partecipano alla formazione e attuazione delle decisioni pubbliche sono i politici, gli elettori, i gruppi di pressione e i "burocrati".

Una tra le prime teorie organiche riguardanti la burocrazia è stata elaborata da Max Weber che aveva attribuito a questa forma organizzativa una connotazione essenzialmente positiva, definendola come un meccanismo efficiente, preciso e razionale, tecnicamente superiore alle altre forme di amministrazione.

Tuttavia, il comportamento burocratico, analizzato secondo la più recente teoria economica della burocrazia, ha evidenziato che sarebbe ingenuo pensare che lo scopo dei burocrati sia solo quello di soddisfare pienamente gli interessi del legislatore e le preferenze dei cittadini elettori. Tra i diversi autori che si sono occupati della materia, in questo lavoro ci siamo soffermati soprattutto sulle teorie elaborate da William A. Niskanen e da Jean-Luc Migué e Gerard Bélanger.

In particolare, nel modello elaborato da Niskanen, egli afferma che la burocrazia si presenta come il risultato dei fallimenti del mercato e sostiene che gli uffici nascono proprio dall'incapacità dello stesso di fornire certi beni e servizi. Tuttavia ipotizza che i burocrati oltre a produrre e fornire questi beni aumentando la produzione, siano orientati verso la massimizzazione di un personale interesse. Prestigio, potere e reddito sono, infatti, variabili che possono essere associate alla funzione di utilità dei funzionari pubblici. Essi, dispongono di un consistente vantaggio informativo rispetto al potere politico e utilizzando gli stanziamenti del Parlamento anche in modo non opportuno, tentano di espandere gli uffici e massimizzare le variabili personali.

Il modello delineato da Migué e Bélanger, parzialmente simile a quello di Niskanen, considera comunque che i burocrati abbiano un vantaggio informativo rispetto al Parlamento, ma ipotizza che la dimensione dell'ufficio e gli altri elementi correlati alla funzione di utilità dei funzionari pubblici non siano complementari ma sostituti. Ciò significa che prestigio, potere e remunerazioni accessorie non siano direttamente collegate al livello di produzione ma siano in concorrenza con il loro aumento.

A differenza del precedente modello, in questo caso, i funzionari pubblici hanno preferenze sia sull'aumento della produzione sia sul residuo fiscale. Questo genera un bilancio

discrezionale dato dalla differenza tra il finanziamento del Parlamento e il costo minimo di produzione.

In entrambi i modelli emerge quanto detto dalla teoria economica della burocrazia: i burocrati oltre a soddisfare gli interessi del legislatore e degli elettori, tentano anche di massimizzare la propria funzione di utilità.

Tuttavia anche nel settore privato sono comuni comportamenti opportunistici collegati alla presenza di asimmetrie informative tra i soggetti coinvolti e alla separazione tra proprietà e controllo. Come descritto dalla teoria dell'agenzia, i soggetti manifestano interessi differenti e ogni stakeholder è orientato verso il raggiungimento di essi.

Sono diverse le soluzioni proposte per ridurre questi comportamenti e sostanzialmente si cerca di diminuirli attraverso incentivi che possono comprendere strumenti quali bonus, stock option o incrementi di vario tipo nella retribuzione.

L'ipotesi di trasferire gli stessi sistemi incentivanti dal settore privato a quello pubblico, con lo scopo di limitare i comportamenti opportunistici, risulta tutt'ora un interrogativo. Certamente sarebbe difficile trattare allo stesso modo settori che hanno obiettivi diversi; mentre nelle imprese private lo scopo principalmente perseguito è il profitto, nel settore pubblico la finalità è legata al soddisfacimento dei bisogni della collettività.

Sicuramente, premi legati al risultato ottenuto, crescita all'interno dell'ufficio e bonus di diverso tipo, incentiverebbero anche i dipendenti pubblici a raggiungere un obiettivo finalizzato al risultato, ma questo potrebbe distorcere l'obiettivo più generale delle amministrazioni pubbliche. I funzionari pubblici, difatti, più che alle ricompense estrinseche sono interessati alle ricompense intrinseche. Ciò significa che bisognerebbe agire nella sfera psicologica del burocrate, valorizzando la posizione e il lavoro, ad esempio, attraverso meccanismi di *job enlargement* o *job enrichment*.

Tuttavia, seguendo le teorie elaborate nei modelli di Niskanen e di Migué e Bélanger, non sarebbe comunque da escludere che gli stessi funzionari siano in parte interessati anche alle variabili estrinseche, considerando che nella funzione di utilità personale rientra anche il profitto. Sarebbe quindi opportuno prendere in considerazione l'ipotesi di incentivare i funzionari pubblici attraverso premi che magari comprendano sia le ricompense estrinseche che intrinseche. In tal modo, si cercherebbe di conciliare sia lo scopo sociale che quello economico.

Riferimenti bibliografici:

ADORNO, T.W., 1965. *Max Weber e la sociologia oggi*. Milano: Jaca Book.

ALBROW, M., 1970. *Bureaucracy*. London: Pall Mall Press.

BERLE, A.A., e MEANS, G., 1932. *The modern corporation and private property*.
Londra: Routledge.

BLAU, P.M., 1978. *La dinamica della burocrazia*. Milano: Franco Angeli.

BOESSO, G., 2017. *Soggetto economico e modelli di governance*. Lucidi Università degli studi di Padova, Lezione 4.

BONAZZI, G., 1996. *Organizzazioni*, in Enciclopedia delle Scienze Sociali - Treccani.

BONAZZI, G., 2006. *Come studiare le organizzazioni*. Bologna: il Mulino.

BONAZZI, G., 2008. *Storia del pensiero organizzativo*. Milano: Franco Angeli.

BORSA ITALIANA, 10 agosto 2012. *Stock option*.

Disponibile su: < www.borsaitaliana.it/notizie/sotto-la-lente/stockoption203.htm >.

[data di accesso: 30/07/2017].

CARNIS, L.A.H., “*The economic theory of bureaucracy: insight from the Niskanen model and the Misesian Approach*”, *The quarterly journal of Austrian economics* 12, 2009.

CONFINDUSTRIA EMILIA, 2011. *Sistemi Premianti*. OD&M Consulting in collaborazione con Manager Ricerche Direzionali di Bologna per Unindustria Bologna. Disponibile su:

< <http://www.unindustria.bo.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/70231> >.

[data di accesso: 28/07/2017].

CONYBEARE, JOHN A. C., 1984. *Bureaucracy, Monopoly, and Competition: a critical analysis of the budget-maximizing model of bureaucracy*. *American Journal of Political Science*.

- COSTA, G., e GIANECCHINI, M., 2012. *Risorse umane. Persone, relazioni e valore*. Terza edizione. Milano: McGraw-Hill.
- COSTA, G., GUBITTA, P., PITTINO, D. 2016. *Organizzazione aziendale*. Milano: McGraw-Hill Education.
- CROZIER, M., 1978. *Il fenomeno burocratico – il significato della burocrazia nelle organizzazioni modern*. Milano: Etas.
- DE BALZAC, H., 1836. *Les employés*.
- DE GOURNAY, V., 1959. *Le cercle de Vincent de Gournay – “ Savoirs économiques et pratiques administratives en France au milieu du XVIIIe siècle”*.
- DEMSETZ, H., 1983. *The structure of Ownership and the theory of the firm*, Journal of Law and Economics.
- DIANE, K. DENIS, 2001. *Twenty five years of corporate governance research and counting*, Review of financial economics.
- DOSI, C., 2017. *Fallimenti del Mercato*, Lucidi Università degli studi di Padova, Lezione 3, pag 4-11.
- DOSI, C., 2017. *Fallimenti dello Stato*, Lucidi Università degli studi di Padova, Lezione 4, pag.53-57.
- EDIZIONI GIURIDICHE SIMONE, 2013. “Elementi di diritto pubblico”.
- FABI, G. *Quella radicale condanna della burocrazia*, IL SOLE 24 ORE, 04 novembre 2009.
- FAVAROTTO, F., BOZZOLAN, S., PARBONETTI, A., 2012. *Economia aziendale. Modelli, misure, casi*. Terza edizione. Milano: McGraw-Hill.
- FERRAROTTI, F., e SPREAFICO, A., 1975. *La burocrazia*. Bologna: Il Mulino.

FONTANA, F., 1999. *Il sistema organizzativo aziendale*. Milano: Franco Angeli.

FREEMAN, E., 1963. *Strategic management: a stakeholder approach*.

GIANECCHINI, M. e GUBITTA, P., 2017. *Le politiche retributive: strumenti di compensation e incentivazione* – Lucidi Università degli studi di Padova, Lezione 11.

GIANNONE, C., 1991. *Teoria economica della burocrazia “fallimento” burocratico, democrazia e razionalità*. Milano: FrancoAngeli.

HARVEY, S. R., e GAYER, T., 2014. *Scienza delle finanze*. Edizione italiana a cura di Chiara Rapallini. Quarta edizione. Milano: McGraw-Hill Education.

JENSEN, M.C., e MECKLING, W.H., 1976. *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*. Journal of financial economics, Elsevier.

KEYNES, J. M., 1936. *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*. Editore: Palgrave Macmillan.

L. 20 Aprile 2012, n.1.

LA ROCCA, M., 2005. *Manager e azionisti: evidenze empiriche e problemi aperti nella prospettiva della corporate governance* in Economia e Management.

LOSITO, M., 2006. *La sociologia di Max Weber*, in Enciclopedia Italiana - Treccani.

MCLEOD, J.P., 1982. *The political economy of bureaucracy*. Great Britain: Sunrise Setting, Torquay.

MIGUÉ, J.L., e BÉLANGER, G., 1974. *Toward a General Theory of Managerial Discretion*. Public Choice, pp. 27-47.

MISES, L., 1944. *Bureaucracy*.

MORGANTE, C., 1984. *Max Weber e la burocrazia, "Evoluzione del modello idealtipico weberiano alla luce della più recente letteratura"*. Roma: Carocci editore.

MORK, 1988. *Management ownership and market valuation. An empirical analysis*" Journal of Financial Economics.

MORTARA, V., 1992. *Comportamento amministrativo*, in Enciclopedia delle Scienze Sociali - Treccani. Disponibile su: < <http://www.treccani.it/> >. [data di accesso: 04/08/2017].

MUELLER, D.C., 1989. *Public Choice II*, pubblicato da "Cambridge University Press", pag.247-256.

MUSGRAVE, R., 1959. *The theory of public finance: a study in public economy*. New York: McGraw-Hill.

NISKANEN, W. A. 1968. *The peculiar economics of bureaucracy*. The American economic review.

NISKANEN, W. A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago.

PAVARANI, E., 2003. *Stock option e qualità dei piani di incentivazione*. IL SOLE 24 ORE

SIMANDAN, R., 2009. *Thinking about bureaucracy: Mises versus Niskanen*. The romanian economic journal.

SCARPA, D., 2009. *Un'analisi economica del diritto: teoria dell'agenzia e rapporto di amministrazione*, Altalex.

SCOTT, R.W., 1994. *Le organizzazioni*. Bologna: Il Mulino.

SEGRESTIN, D., 1994. *Sociologia dell'impresa*. Bari: Ed. Dedalo.

STULZ, R., 1988. *Managerial control of voting rights: Financing policies and the market for corporate control*, Journal of Financial Economics.

TIEREAN, O. E BRATUCU, G., 2009. *The evolution of the concept of bureaucracy*, Bulletin of the Transilvania University of Brasov.

TRECCANI, enciclopedia online. Disponibile su < <http://www.treccani.it/enciclopedia> >. [data di accesso: 20/07/2017].

TURGOT, A.R.J, 1759. *Éloge de Vincent de Gournay*.

UNGUREANU M E IANCU, D., 2012. *The economic analysis of bureaucracy and government growth*. Theoretical and Applied Economics.

WEBER, M.. *Economia e Società*. Roma: Donzelli editore.

WILLIAM, OLIVER E., 1985. *The economic institutions of capitalism*.

ZONA, F., 2012. *Il governo delle imprese: meccanismi di funzionamento e sistemi Paese a confronto*. Editore: Egea. Collana: biblioteca dell'economia d'azienda.