

4. Informazione imperfetta, gerarchie e rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche

di Giorgio Brosio

1. Le organizzazioni pubbliche come strutture gerarchiche

Qualsiasi ente pubblico è costituito in organizzazione. Un'organizzazione è un'associazione di persone rivolta allo svolgimento di un compito che eccede le facoltà di un singolo individuo. Vi è dunque la necessità di suddividere i compiti fra le persone.

Le operazioni di assegnazione dei compiti e di controllo delle persone nello svolgimento del compito sono a loro volta dei compiti. Quando questi compiti vengono svolti da una persona professionalmente delegata a ciò, il manager, l'organizzazione diventa una gerarchia.

Nella sua espressione più semplice una gerarchia è composta da un manager/controllore e da un numero variabile di membri cui sono assegnati i compiti operativi. Vi sono cioè due soli livelli gerarchici, o ranghi.

L'organizzazione diventa complessa con l'aggiunta di altri livelli. Al suo interno vi sono almeno tre livelli, o ranghi, e tre figure, o posizioni, lavorative: il manager responsabile, con compiti di controllo e senza alcun controllore alle spalle; i controllori intermedi, che dipendono dal direttore e controllano gli inferiori; le persone con compiti operativi, che sono controllate dagli intermedi e non controllano nessun altro.

L'esistenza di un'organizzazione gerarchica può essere spiegata con l'esistenza di informazione imperfetta. (È una spiegazione possibile, perché vi sono teorie diverse quali quella secondo cui i «capi» esistono, perché, in quanto capi hanno ideato una struttura che ha bisogno di loro).

L'informazione imperfetta significa, a sua volta, la difficoltà di misurare le prestazioni svolte dai membri dell'organizzazione, quella di valutare le loro attitudini e/o le capacità, quella ancora di istruire i membri sui compiti da svolgere, dato che tutte le circostanze future non sono prevedibili. Si può dimostrare che in situazioni di questo tipo l'inserimento di un capo, cioè il ricorso ad una gerarchia, è economicamente conveniente e può essere anche richiesto dagli inferiori, cioè dai membri dell'organizzazione con compiti operativi.

Non è però questo il problema di cui voglio occuparmi in questo

lavoro, quanto quello più specifico del come possono essere strutturati, in senso efficiente, i rapporti fra superiori e subordinati, cioè i rapporti di lavoro, all'interno delle organizzazioni pubbliche. All'interno di una gerarchia il capo può operare con criteri diversi: fare ricorso ad esempio ai poteri disciplinari di cui dispone, come avviene prevalentemente nelle organizzazioni militari, oppure agire sulla convenienza dei subordinati. Ovviamente, la teoria economica non può che affrontare questo secondo profilo.

Ancora un cenno sui limiti di questo scritto. Esso si concentra, come appena detto, sui rapporti di lavoro interni alle organizzazioni pubbliche. Non considera invece quello che è stato finora l'argomento centrale degli studi sulle burocrazie pubbliche e cioè il rapporto fra il vertice politico (l'equivalente pubblico del proprietario nelle imprese private) e quello amministrativo, cioè i funzionari del massimo livello. E neppure considera, se non in modo molto marginale, il problema della coerenza fra il contratto che lega il vertice amministrativo al vertice politico, con quello(i) che lega(ano) il vertice amministrativo con i livelli subordinati, cioè l'insieme dei dipendenti pubblici. Questo problema di coerenza è avvertito ma ancora scarsamente trattato nella letteratura [vedi Holmström e Tirole 1989]; per il settore pubblico non ho traccia di trattazioni.

2. I problemi dell'organizzazione del lavoro

Qualsiasi organizzazione di dimensioni non piccole deve affrontare quattro principali problemi di incentivazione dei suoi membri.

A) Il problema dell'azione nascosta (*moral hazard*). Come è possibile indurre i lavoratori a non ridurre indebitamente (cioè al di sotto di quanto stabilito) la propria prestazione lavorativa, quando ci sono difficoltà di osservazione della medesima (o meglio, quando i lavoratori dispongono di maggiore informazione al riguardo rispetto alla controparte)?

B) il problema della informazione nascosta (*adverse selection*). Come è possibile scegliere i candidati più adatti allo svolgimento di un compito nell'organizzazione, quando le loro capacità e attitudini non sono immediatamente evidenti (anche qui è ovvio che normalmente i lavoratori dispongono di maggiore informazione al riguardo rispetto alla controparte)?

C) il problema del capitale umano. Come è possibile indurre i lavoratori ad aumentare/aggiornare le proprie conoscenze in accordo alle esigenze dell'organizzazione, o una volta acquisitele a non abbandonare l'organizzazione anzitempo?

D) il problema della cooperazione. Quando l'attività richiede un'azione di gruppo, come è possibile indurre i lavoratori ad agire

cooperativamente, cioè a privilegiare gli obiettivi del gruppo rispetto ai propri?

3. Il contributo della teoria dell'agenzia

La struttura dei rapporti che legano i lavoratori all'organizzazione sono studiati dalla teoria neoclassica nell'ambito del modello dell'agenzia¹.

Si ha un rapporto di agenzia quando una parte – l'agente – opera per conto di una seconda parte – il principale. Le due parti hanno obiettivi diversi e perseguono ognuna il proprio interesse. L'agente sceglie un'azione possibile fra un certo numero di alternative. L'azione influisce sul benessere del principale, oltreché su quello dell'agente. Il principale deve allora incentivare l'agente a scegliere l'azione che massimizzi il suo (del principale) risultato. Per far questo il principale fissa – in anticipo sull'azione – delle regole riguardanti il pagamento dovuto all'agente (in sostanza un contratto), che obbligano lui stesso ad effettuare un pagamento in funzione della sua osservazione dei risultati dell'azione [vedi Levinthal 1988 e Harris e Raviv 1978 per eccellenti introduzioni alla teoria dell'agenzia].

Il rapporto di agenzia è svolto normalmente in condizioni di incertezza; in particolare, l'informazione è posseduta in maniera diseguale dai due contraenti.

Nel caso più frequente nei contratti di lavoro l'azione dell'agente non è direttamente osservabile dal principale e l'agente ha la capacità di influire sul risultato, ma non di determinarlo completamente. Più precisamente, il risultato è funzione dell'azione, che possiamo denominare genericamente come sforzo, dell'agente e del contesto, descritto dagli stati del mondo, in cui essa è esercitata. In caso diverso, se cioè l'agente fosse in grado con le sue scelte di determinare completamente il risultato, basterebbe al principale osservare quest'ultimo per comprendere qual è stata l'azione dell'agente.

Il compito di escogitare la regola, cioè di specificare il contratto, è complicato dal fatto che proprietario e lavoratore hanno atteggiamenti diversi nei confronti del rischio.

In definitiva, il rapporto d'agenzia deve tener conto, nella fissazio-

¹ Un contratto di agenzia indica infatti per l'economista praticamente ogni contratto diverso da quello immediato ed impersonale di mercato. Questo uso in italiano del termine agenzia è disapprovato dai puristi, che affermano giustamente che il contratto di agenzia ha caratteristiche ben precise che non corrispondono a quanto discusso dalla teoria dell'agenzia. Come sovente succede, è difficile però trovare un accordo su una traduzione più corretta, per cui molti, fra cui lo scrivente, preferiscono mantenere questa imprecisione.

ne della regola di pagamento, di almeno tre fattori principali: a) relazioni fra gli incentivi (e le penalizzazioni) offerti all'agente e il risultato; b) la ripartizione del rischio fra il principale e l'agente; c) preferenze dell'agente e del principale nei confronti del reddito e degli elementi di natura non pecuniaria che entrano nelle loro funzioni di utilità.

4. Contratti espliciti: salari a tempo e salari a cottimo

Nella maggior parte dei contratti di lavoro il pagamento effettuato è collegato, in diverse combinazioni, al tempo impiegato dal lavoratore e alla prestazione ottenuta. In altri termini, la remunerazione ottenuta dal lavoratore è una combinazione di salario a tempo e di salario a cottimo.

La commisurazione della remunerazione alla prestazione rappresenta una soluzione di *first best* quando il lavoratore è neutro nei confronti del rischio e quando la varianza negli stati del mondo è nulla, oppure quando il lavoratore è in grado di decidere l'azione (ricordiamo lo sforzo) dopo aver conosciuto lo stato del mondo. Normalmente queste condizioni non si verificano e dunque la remunerazione combina salario a tempo e salario a cottimo in dipendenza del grado di avversione relativa al rischio e alla distribuzione di probabilità degli eventi incerti cioè degli stati del mondo [Stiglitz 1985].

Ad ogni modo, un risultato ottenuto dalla teoria è che per fornire incentivi adeguati al lavoratore, più specificamente per superare una situazione di azione nascosta, è necessario commisurare in qualche modo la remunerazione alla prestazione ottenuta.

Un secondo risultato ottenuto è che l'organizzazione è in grado normalmente, offrendo un pagamento commisurato prevalentemente in base alla produzione, di risolvere il secondo problema tipico dei contratti di lavoro: quello dell'informazione nascosta, cioè l'assunzione dei lavoratori più competenti. È verosimile infatti che siano costoro e non i più incapaci o più pigri ad accettare un tipo di contratto che li remunera, se hanno lavorato molto e bene, più di un contratto a tempo che deve mediare la retribuzione sulla base delle prestazioni, alte e basse, di tutti i lavoratori.

Chiariti i meriti dei contratti a cottimo, occorre anche evidenziarne i limiti applicativi. Questi sono di due tipi.

Il primo concerne la difficoltà/costosità della misurazione dei risultati della prestazione. La misurazione diventa difficile o costosa quando la performance richiesta al lavoratore comporta l'ottenimento di un elevato livello di qualità. Di per se stessa l'introduzione della qualità nel cottimo non solleva problemi. Si può infatti fissare il cottimo in relazione a misure di qualità e di quantità ed il lavoratore de-

terminerà lo sforzo da eseguire in modo da massimizzare la sua utilità, allo stesso modo di prima. Solo nel caso in cui la qualità non possa essere *definita* a priori dal principale – nel settore pubblico questo il caso tipico, per fare un esempio, dei giudici che si trovano a dover decidere caso per caso il comportamento da tenere nelle diverse situazioni – il contratto basato sulla misurazione della prestazione non materialmente fattibile.

L'introduzione nel contratto a prestazione della qualità, per quanto tecnicamente fattibile, comporta costi addizionali di misurazione. Più la prestazione è complessa e dunque maggiore è il livello di qualità richiesto, più aumentano i costi di misurazione del salario commisurato alla prestazione e quindi più si riducono i suoi vantaggi rispetto al salario a tempo. Con quest'ultimo, l'impresa non è in grado di richiedere al lavoratore il livello ottimale di sforzo, ma solo un livello minimo che essa è in grado di osservare con costi bassissimi, come ad esempio la presenza giornaliera sul posto di lavoro.

Ne deriva che in situazioni estreme il salario a tempo può essere preferibile a quello a prestazione per puri problemi informativi. Nel pubblico impiego può essere il caso già menzionato dei giudici caratterizzato da estrema complessità nella definizione della qualità della prestazione richiesta, o quello opposto – per semplicità della prestazione – degli uscieri/sorveglianti ai quali l'unica prestazione lavorativa richiesta è di occupare con continuità una sedia o di aprire la porta.

Al di fuori di questi casi, limitati peraltro, resta la constatazione molto importante che l'efficienza del rapporto di lavoro richiede, in primo luogo, una qualche misurazione della prestazione del lavoro e la commisurazione della remunerazione ai risultati della misurazione.

Il secondo limite del salario a cottimo è connesso al fatto, già accennato, che la prestazione lavorativa non può essere giudicata unicamente dalla quantità di prodotto, ma anche da comportamenti più complessi quali la disponibilità ad aumentare il proprio capitale umano specifico all'impresa, la prontezza a collaborare con gli altri membri, la capacità e volontà di affrontare situazioni nuove.

5. Contratti espliciti + impliciti: per incentivare lo sforzo

Normalmente, l'attenzione degli analisti si concentra, per quanto riguarda la remunerazione, sul solo salario. In realtà, la remunerazione consiste di numerosi altri elementi, monetari e no, quali le prospettive di promozione, gli aumenti di salari futuri, l'impegno a non licenziare.

Buona parte di questi elementi della remunerazione sono di fatto delle sole promesse e come tali non inseribili in contratto o, se inserite, sono prive di valore legale, nel senso che l'eventuale non manteni-

mento della promessa non potrebbe essere fatto valere in giudizio. Ad esempio, come fa un'impresa a garantire che qualunque cosa accada non procederà al licenziamento del lavoratore? E come fa il lavoratore a far perseguire penalmente un'impresa che non ha mantenuto la promessa di assumergli il figlio?

Lo stesso problema si pone per gli impegni che prende il lavoratore. Nella maggior parte dei rapporti di lavoro, specie quelli di ufficio, l'elemento incontrovertibile della prestazione è il tempo passato sul posto di lavoro (non nei Ministeri italiani o nelle Università!). È evidente che la prestazione del lavoratore non si può ridurre solo a questo, ma si compendia di tutti quegli elementi, che per brevità si definiscono sforzo, cioè attenzione, diligenza, iniziativa, fedeltà, ecc. Buona parte di questi elementi sono osservabili, anche se con difficoltà e imprecisione da parte dell'impresa, ma non hanno quasi mai la possibilità di esser fatti valere in giudizio.

L'impossibilità di esecuzione legale non significa però che lo scambio delle promesse non possa far parte di un contratto. O meglio, l'impossibilità di esecuzione significa che esse non possono essere incluse nella stipulazione contrattuale: non possono cioè far parte di un contratto esplicito. Possono per contro essere oggetto di un contratto implicito, che può avere la stessa effettività di un contratto esplicito, anche senza l'intervento dei tribunali.

In sostanza, il rapporto di lavoro è retto da due contratti. Il primo, esplicito, contiene le prestazioni fra le due parti che si possono portare in giudizio.

Il secondo contratto si compone di una promessa del lavoratore a esercitare un dato livello di sforzo e di un'altra promessa, fatta dall'impresa, di fornirgli in cambio una remunerazione, ad esempio un premio annuale, o di promuoverlo. Questo secondo contratto sarà eseguito, se il mantenimento della promessa è di interesse delle due parti. A sua volta, il mantenimento è nell'interesse delle due parti se ognuna di esse, rispettando il contratto, ottiene una remunerazione maggiore rispetto a quella di ogni altra alternativa possibile.

Contratti di questo tipo sono utilizzati dalla teoria [vedi Lazear 1979, 1981; Calvo e Wellisz 1979; Malcomson 1984] per spiegare gli aumenti di anzianità, cioè un profilo salariale crescente nel tempo.

Il modello di Lazear, tuttora al centro del dibattito, sostiene che quando non è possibile osservare esattamente la prestazione del lavoratore conviene a questi e all'impresa stringere, accanto al contratto normale che prevede una data remunerazione in contropartita di una prestazione convenuta, un contratto implicito. Per semplicità consideriamo due soli periodi di tempo. Il contratto implicito prevede che, se il lavoratore presta lo sforzo convenuto nel primo periodo, egli ha

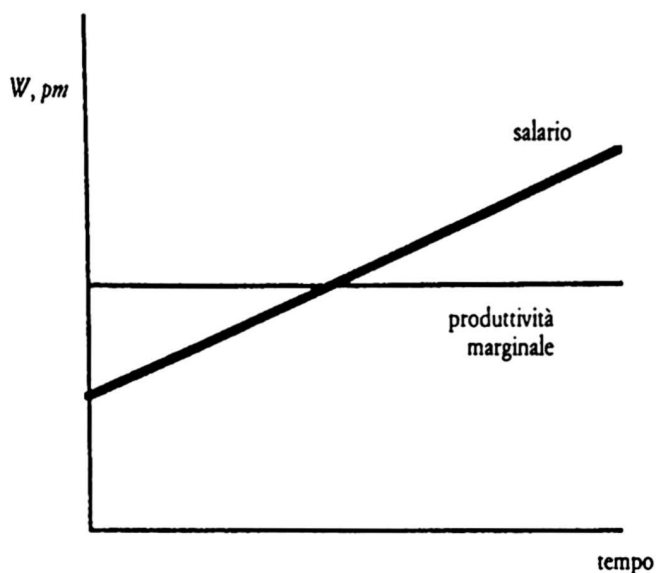


FIG. 4.1. Modello di Lazear.

diritto ad un aumento di stipendio (o ad una promozione) nel secondo.

Nel caso venga sorpreso a «battere la fiacca» verrà licenziato e impedito in tal modo di ricevere il premio di fine contratto. Il risultato è un profilo ascendente della remunerazione durante la vita lavorativa, illustrato nella figura 4.1. Inizialmente il salario è inferiore al valore della produttività marginale, nella parte terminale del rapporto diventa superiore. Il contratto prevede anche una data terminale del rapporto, dato che converrebbe al lavoratore continuarlo a proprio piacimento dato il divario fra remunerazione e produttività.

Carmichael [1989] ha dimostrato recentemente che, in assenza di aumento del capitale umano del lavoratore, *non* è necessario concedere un salario d'anzianità per risolvere i problemi di incentivazione.

Il contratto tipico considerato da Carmichael prevede, per ogni periodo di riferimento, un salario fisso in corrispondenza della prestazione minima – contratto esplicito – più un premio condizionato all'esecuzione di un livello di sforzo giudicato efficiente dall'impresa – contratto implicito. Il lavoratore ha interesse ad aumentare lo sforzo – perché in tal modo aumenta la sua remunerazione e l'impresa ha interesse a introdurre il premio perché ottiene il livello di sforzo per lei efficiente. Il contratto è eseguito se vi è interesse reciproco alla sua esecuzione, cioè se questa crea un surplus divisibile fra i contraenti. In effetti, vi sono molte fonti possibili di surplus. Una prima è il capitale umano specifico – cioè utilizzabile soltanto all'interno dell'impresa – accumulato dal lavoratore. La produttività del lavoratore in quel-

l'impresa è maggiore che presso altre imprese: dunque vi è un surplus che può essere distribuito fra i due contraenti. Una seconda fonte sono i costi associati alla mobilità: entrambi i contraenti debbono spendere risorse per trovarsi un altro partner. La terza fonte è la reputazione. Se un lavoratore si fa una fama di disonesto, avrà difficoltà a trovare imprese che lo impieghino. Se è l'impresa a comportarsi da disonesta, rischia di non trovare più lavoratori.

Terminato il periodo e pagato il premio (se vi è stato lo sforzo promesso), viene stipulato un contratto successivo. Poiché nulla è cambiato nei rapporti, si ripropongono le stesse condizioni. Il profilo temporale del salario sarà quindi uniforme se il lavoratore esegue sempre la promessa; uniforme ad un livello più basso se non la rispetta mai. Un profilo ascendente sarà possibile solo se cambiano le condizioni. Ad esempio, se il lavoratore aumenta con il tempo la sua capacità di sottrarsi ai controlli (e quindi diminuisce la probabilità di essere scoperto), con il che il salario e/o il premio devono salire per mantenere invariata la convenienza. Il caso più importante è quello in cui il lavoratore aumenta, con il lavoro presso l'impresa, il suo capitale umano e quindi anche il suo salario di riserva (l'impresa dovrà dunque aumentare il salario fisso o il premio, o entrambi, per trattenere il lavoratore).

Abbiamo così lo spunto per passare a considerare il terzo importante problema di strutturazione dei rapporti di lavoro all'interno di un'organizzazione. Appunto gli incentivi all'arricchimento del capitale umano dei lavoratori.

Ma prima di passare a questo tema dobbiamo considerare brevemente lo spazio e la necessità esistenti nel settore pubblico per contratti impliciti.

Da un lato, vi è minore necessità di ricorrere ad essi, rispetto al settore privato. Essendo non (o meno) legato agli andamenti del mercato, il settore pubblico è in grado di garantire un maggiore adempimento da parte propria delle prestazioni contrattuali (quali una maggiore stabilità dell'impiego). Ciò significa che un maggior numero di aspetti contrattuali possono essere inseriti nel contratto esplicito. Dall'altro lato, poiché il settore non è guidato da motivi di stretta convenienza economica, vengono a mancare gli incentivi all'applicazione dei contratti. Per fare un esempio, un superiore gerarchico di un ufficio, non potendosi appropriare del surplus, non ha gli incentivi economici di un imprenditore privato a trattenere un lavoratore che ha acquisito un capitale umano specifico.

In breve, sembrano necessari per il settore pubblico rapporti di lavoro regolati in modo più completo e più formale dei contratti misti osservati in questo paragrafo.

6. Contratti espliciti + impliciti: per incentivare la formazione del capitale umano

Il modello di riferimento può essere quello di Carmichael [1983], che è uno sviluppo dei modelli classici di Becker [1962] e Hashimoto [1981]. Sviluppo nel senso che riduce alcuni aspetti di inefficienza rimasti in quei modelli. Come sempre, gli aspetti di inefficienza derivano dall'asimmetria informativa: l'impresa fa un investimento iniziale sul lavoratore e intende essere ripagata con la sua opera successiva, ma il lavoratore può avere interesse a impiegare il capitale presso un'altra impresa. Analogamente, l'impresa può avere interesse a licenziare il lavoratore se questi dopo il periodo di formazione non ha acquisito un livello di produttività ritenuto sufficiente per l'impresa. La soluzione più ovvia sarebbe un contratto che fissi gli obblighi e i diritti di entrambi per il periodo di formazione del capitale e per quello successivo del suo sfruttamento. Il problema nasce dal fatto che sia la produttività del lavoratore sia le alternative che si aprono a questi sono conoscibili solo dopo il periodo formativo e che, da un lato, solo il lavoratore conosce queste possibilità e, dall'altro, solo l'impresa conosce la produttività.

Il modello di Carmichael ha le caratteristiche seguenti. Il contratto esplicito fissa il salario da pagare nel periodo di formazione W_1 e in quello successivo, W_2 . Il contratto prevede al contempo due ranghi, due qualifiche funzionali diremmo noi, per i lavoratori: il rango dei lavoratori in formazione e quello dei lavoratori formati. Terminata la formazione, i lavoratori e l'impresa prendono le decisioni. I lavoratori possono scegliere al termine della formazione di abbandonare l'impresa se hanno a disposizione un'alternativa migliore, cioè una situazione lavorativa che attribuisce loro oltre al salario – che in condizioni concorrenziali è uguale dappertutto – una soddisfazione sul posto di lavoro superiore. Dal canto suo, l'impresa può licenziare, sempre allo stesso momento, quei lavoratori che considera abbiano acquisito una produttività insufficiente, cioè inferiore ad un livello da lei prefissato. Coloro che per un motivo o per l'altro non hanno abbandonato l'impresa vengono collocati al secondo rango e remunerati con un salario pari a W_2 .

Inizia qui la parte implicita del contratto. Successivamente, a una frazione, prefissata, verrà attribuito un premio, S , supplementare.

La scelta dei lavoratori da premiare è fatta esclusivamente con il criterio dell'anzianità. I lavoratori rimasti nell'impresa sono così incentivati a rimanere dalla prospettiva di un premio accedibile con la sola anzianità relativa. In sostanza, i lavoratori hanno nel primo periodo un reddito pari al salario W_1 e nel secondo un reddito pari a W_2

+ $Nh/N2 \times S$, dove Nh è il numero di lavoratori cui l'impresa si impegna ad attribuire il premio S e $N2$ è il numero di lavoratori che sono stati passati al secondo rango. Si può dimostrare che è possibile scegliere S in modo tale che esso ecceda il salario W_2 (che è quanto l'impresa guadagna dal licenziamento del lavoratore) esattamente del guadagno atteso dell'investimento in formazione.

L'operazione di formazione è dunque efficiente sia per il lavoratore che per l'impresa. Certo questa potrebbe cercare di ridurre il numero di persone cui paga il premio. Ma a parte gli effetti sulla sua reputazione, l'operazione non è possibile perché è facilissimo per chiunque controllare il numero di premi pagati. Se dunque l'impresa si rifiutasse di pagarne alcuni sarebbe comunque obbligata a sostituirli con altri presi dallo stesso rango e non risparmierebbe sul premio.

Il profilo temporale del salario è riportato nella figura che segue.

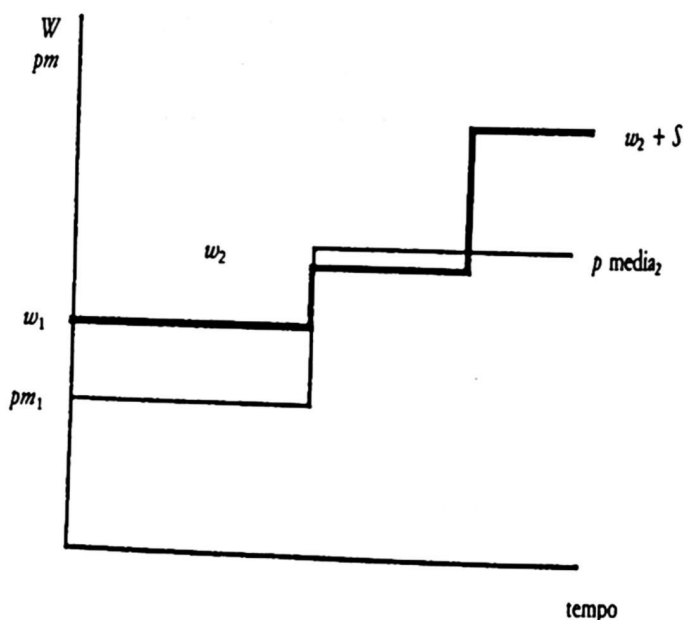


FIG. 4.2. Modello di Carmichael con formazione di capitale umano.

Nel primo periodo il salario è superiore alla produttività, perché il lavoratore deve attendere anche alla formazione, oltre che al proprio lavoro. D'altro canto, l'impresa non può pagare un salario che è inferiore a quello corrisposto sul mercato all'insieme dei lavoratori non qualificati. Nessuno ha però convenienza ad interrompere il rapporto, prima di aver verificato gli esiti del processo formativo.

Nel secondo periodo la produttività è superiore al salario W_2 , fino al momento in cui per motivi di anzianità il lavoratore acquisisce il diritto al premio S .

Contratti complessi basati su meccanismi di promozioni: a) a ranghi aperti

Appare evidente che i contratti di tipo semplice, quali quelli esaminati finora, sono in grado nella migliore delle ipotesi di risolvere alcuni problemi connessi ai rapporti di lavoro. Le carenze appaiono particolarmente gravi nel settore pubblico, dove le difficoltà di misurazione della prestazione sono sovente aggravate dall'importanza che assumono gli aspetti di qualità; dalla difficoltà non solo di misurare, ma anche di stabilire gli output; e dal minor ruolo che possono svolgere i contratti impliciti.

Indipendentemente dalle peculiarità del settore pubblico, gli sforzi della letteratura si sono diretti all'esplorazione di contratti più complessi, dotati cioè di dispositivi volti a permettere al contratto di tener conto della maggior parte delle esigenze di un rapporto di lavoro.

Queste forme contrattuali si basano sostanzialmente sul meccanismo delle promozioni. Un sistema di promozioni colloca i lavoratori in posizioni diverse all'interno dell'organizzazione, chiamati ranghi o livelli, per quanto concerne remunerazione, status, autorità. Non necessariamente l'appartenenza ad un rango significa un lavoro diverso. Tanto per fare l'esempio più vicino a noi, i professori ordinari e i professori associati appartengono a due ranghi diversi per stipendio, status (?), potere formale, ma svolgono un lavoro analogo. Anzi è possibile che professori associati (giovani soprattutto) svolgano un lavoro più complesso degli ordinari insegnando, ad esempio, nei dottorati di ricerca.

L'attribuzione ad un rango può essere effettuata in due modi: a) facendola dipendere dal raggiungimento di un dato livello di prestazione ottenuto dai candidati alla promozione a quel rango; b) facendola dipendere da un confronto fra le prestazioni dei diversi candidati. Nel primo caso, l'ampiezza dei ranghi, misurata dagli appartenenti, è variabile, nel secondo è fissa. La rilevanza organizzativa è evidente. Ai due sistemi di promozione corrispondono forme contrattuali diverse: contratti fra due parti per i ranghi aperti; contratti fra più parti per i ranghi chiusi.

La letteratura sull'argomento, ancora in formazione, si è ispirata ad esempi organizzativi esistenti. La promozione a ranghi aperti è tipica della grande impresa giapponese, la cosiddetta «*J firm*» nella letteratura dell'organizzazione. La promozione a ranghi chiusi è tipica delle burocrazie pubbliche; anche della nostra, che vi ha però aggiunto alcuni dispositivi non in accordo con il modello teorico.

Un contratto che conduce ad un'organizzazione a ranghi aperti si basa sulle seguenti caratteristiche (vedi Aoki [1988] per un'illustrazione della struttura degli incentivi nell'impresa giapponese; McLeod e

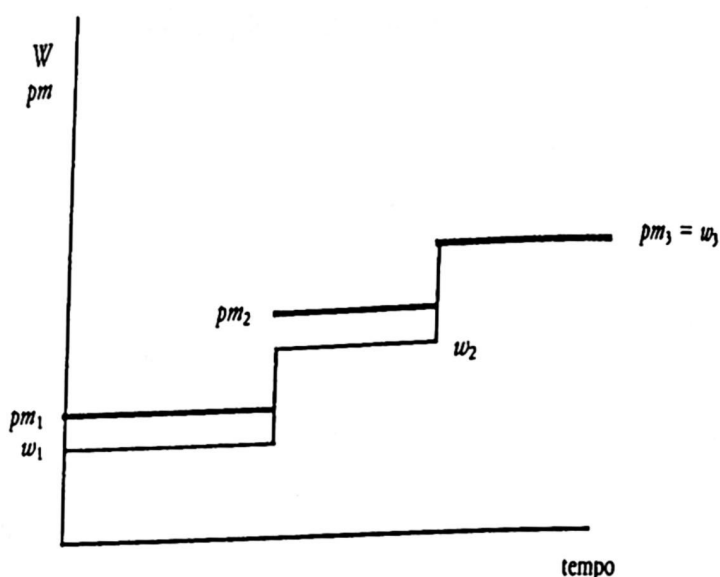


FIG. 4.3. Contratto di lavoro con promozione a ranghi aperti.

Malcomson [1988] per una modellizzazione, ancora parziale, del contratto):

a) l'ingresso nell'organizzazione avviene al rango più basso e con un salario non attraente (più basso del salario di riserva medio della massa dei potenziali aspiranti all'impiego);

b) il lavoratore viene promosso ad un rango superiore sulla base di un livello prefissato di prestazione;

c) il lavoratore che non rispetta il livello di prestazione richiesto per la permanenza nel rango viene licenziato, o declassato al rango inferiore.

(Nell'impresa giapponese al termine del rapporto di lavoro viene corrisposta un'indennità, che aumenta in misura più che proporzionale all'anzianità di servizio e che è differenziata a seconda che la separazione sia decisa dal lavoratore (riduzione dell'indennità) o dall'impresa, o avvenga al termine della vita lavorativa.)

Prima di vedere pregi e difetti, osserviamo il profilo temporale del salario di un lavoratore che mira costantemente alla promozione (e vi riesce). Il salario aumenta in corrispondenza al passaggio ai ranghi superiori, ma rimane costantemente, ad eccezione dell'ultimo rango, inferiore alla produttività.

Questo fatto attribuisce all'impresa un profitto, che può essere restituito con la corresponsione di benefici vari ai lavoratori che si trovano al vertice dell'organizzazione.

Una forma contrattuale di questo tipo permette di superare il problema dell'azione nascosta senza richiedere una misurazione continua della produzione ottenuta. È sufficiente infatti una serie di controlli semplici effettuata dal superiore, o da qualche esterno egualmente

qualificato. In linguaggio attuale si dice che un sistema di questo tipo abbisogna di dati «soft», invece che di dati «hard» più difficili da raccogliere. Accettiamo per il momento che sia così.

Il sistema di promozioni permette anche di risolvere il problema dell'informazione nascosta, cioè della scelta fra i candidati di quelli con maggiori attitudini e capacità. Anzi non vi è dubbio che la scelta delle persone adatte (cioè con un vantaggio comparativo) alla copertura di un posto è l'obiettivo primario di un sistema di promozioni. È possibile che al primo rango permangano temporaneamente persone che hanno sovrastimato le proprie capacità, ma è evidente che vi sarà un processo di autoselezione, dato che i più capaci hanno un vantaggio comparativo nell'effettuazione di migliori prestazioni e dunque nelle promozioni.

Le promozioni così strutturate generano una gerarchia di ranghi anche in assenza di capitale umano acquisito sul lavoro. Ci si deve però chiedere se esse siano in grado di stimolare in modo efficiente l'acquisizione del capitale. Anche se una modellizzazione è tuttora carente, sembrerebbe di sì. Il ragionamento si svolge nel modo seguente. Al rango iniziale accedono persone di diverse attitudini e capacità, si è visto. Con il procedere dell'attività lavorativa ogni singolo lavoratore acquisisce la percezione precisa delle proprie potenzialità di promozione e dei costi e dei vantaggi connessi all'acquisizione di capitale umano. I costi sono tempo e sforzo, i vantaggi quelli connessi alla promozione e la riduzione del rischio di licenziamento per insufficienza della prestazione. È possibile dunque immaginare uno schema di promozione di equilibrio in cui i lavoratori di diversa potenzialità programmano la loro attività di formazione di capitale umano in modo da far coincidere nel lungo periodo gli avanzamenti in carriera con il potenziale individuale.

Resta l'ultimo problema: quello della cooperazione fra lavoratori. Per fare un esempio, un lavoratore tiene un comportamento cooperativo efficiente quando, dedicando una parte del proprio sforzo ad aiutare un altro lavoratore, ottiene un aumento di produzione superiore a quello che avrebbe ottenuto dedicando l'intero sforzo alla propria occupazione. È chiaramente uno dei punti più deboli di questi schemi basati su sistemi di penalizzazioni e incentivi individuali. Ciò che si può affermare con sicurezza [vedi anche Drago e Turnbull 1988] è che uno schema di promozione a ranghi aperti disincentiva meno la cooperazione di uno schema di promozione a ranghi chiusi. Secondo Drago e Turnbull [1987] citati da Aoki [1988], sarebbe possibile sviluppare uno schema di promozioni a ranghi aperti che incentivino comportamenti di reciprocità efficienti. Non ho però avuto modo di leggere questa letteratura.

8. Contratti complessi basati su meccanismi di promozioni: b) a ranghi chiusi

Un meccanismo di promozione a ranghi chiusi diverge dal precedente per il fatto che la promozione ad un rango superiore avviene sulla base, non del superamento di un livello di prestazione prefissato, ma dall'effettuazione di una prestazione superiore a quella degli altri. La capienza numerica di ogni singolo rango è prefissata e dunque – assumendo, come è il caso normale, una struttura piramidale con il vertice rivolto in alto – solo una frazione dei lavoratori del rango inferiore può essere promossa al rango superiore. Si inserisce cioè nel sistema un meccanismo concorrenziale. Meccanismi di questo tipo sono studiati dalla teoria dei tornei, o competizioni economiche [Green e Stokey 1983; Harris e Raviv 1978; Lazear e Rosen 1981; O'Keefe, Viscusi, Zeckhauser 1984].

È stato dimostrato che fissando adeguatamente la struttura dei premi (nel nostro caso la remunerazione associata alla promozione) e la probabilità di essere promossi (nel nostro caso i rapporti fra i ranghi di diverso livello) si può ottenere un livello di sforzo analogo a quello ottenuto con il sistema del cottimo, cioè un livello efficiente.

Rispetto al cottimo il vantaggio consiste nel fatto che ciò che è necessario per il meccanismo di incentivazione non è la misurazione della prestazione assoluta, ma solo della prestazione relativa. (Per dare l'idea, in una gara di corsa basta vedere chi ha tagliato per primo il traguardo e non calcolare il tempo di tutti i concorrenti.) I requisiti di un sistema informativo a ranghi chiusi sono quindi inferiori a quelli di un sistema informativo a ranghi aperti. Inoltre, un sistema a ranghi chiusi limita la discrezionalità dei superiori, perlomeno nel senso che, comunque, essi sono obbligati a promuovere nella percentuale stabilita. Infine, una delle peculiarità positive è che il sistema di misurazione può (anzi deve) essere imperfetto. Se fosse perfetto, se cioè la promozione dipendesse unicamente dallo sforzo fatto senza alcun errore di misurazione, la competizione genererebbe fra i concorrenti un livello di sforzo eccessivo, se i concorrenti hanno pari abilità, o potrebbe distogliere dalla competizione coloro che valutano di avere abilità inferiore agli altri. Ed ancora, la misurazione può anche essere – cioè non annulla gli incentivi – in una certa misura distorta, come avviene quando il capo ufficio è mosso nella valutazione da considerazioni di clientela politica o più semplicemente da considerazioni extra-lavorative, cosa che nel settore pubblico può essere frequente. Basta infatti aumentare il premio per i vincitori per mantenere gli incentivi.

Malcomson [1984 e 1986] ha dimostrato che è possibile strutturare un sistema di promozioni capace di risolvere tre dei quattro problemi tipici dei rapporti di lavoro nelle organizzazioni: azione nasco-

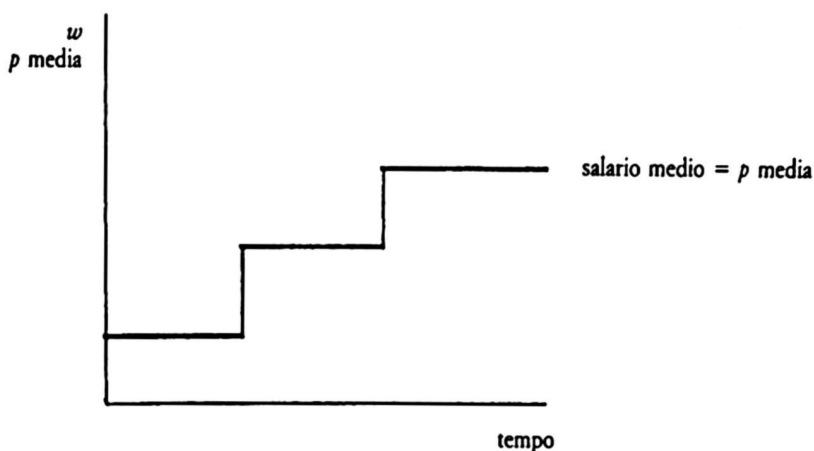


FIG. 4.4. Contratto di lavoro con promozione a ranghi chiusi.

sta, informazione nascosta e formazione del capitale umano. Come abbiamo già accennato, le competizioni non risolvono certamente il problema della cooperazione. Anzi, quando i concorrenti sono poco numerosi o esistono esternalità fra i lavoratori (ad esempio, gli addetti a turni diversi lavorano sulla stessa macchina), si può generare collusione, quando non addirittura sabotaggio, cioè cooperazione con effetti negativi per l'organizzazione [vedi Drago e Turnbull 1988 e la letteratura ivi citata per una trattazione di questo aspetto].

Infine, due brevi cenni ai problemi o ai difetti comuni ad entrambi i meccanismi di promozione, a ranghi chiusi od aperti. Il primo consiste nell'effetto di scoraggiamento, o demotivazione, per coloro che sono sistematicamente esclusi dalla promozione o che si autoescludono per motivazioni personali. Il secondo, nella difficoltà di strutturare un sistema di incentivi coerenti per tutti i livelli della gerarchia. Faccio un esempio semplice: supponiamo che il compito di un superiore, che ha funzioni di puro controllo, sia di accertare il numero di pratiche errate sbrigate dagli inferiori e che sia remunerato in relazione anche all'ammontare di errori scoperti. Si crea in tal modo un incentivo a sottostimare le prestazioni degli inferiori, che ha effetti più evidenti in un sistema di promozione a ranghi aperti, ma che non è senza rilievo neppure in un sistema a ranghi chiusi (le promozioni saranno comunque fatte, ma si farà notare che il livello medio dei candidati è molto basso).

Nonostante questi problemi, non vi è dubbio che le organizzazioni gerarchiche strutturate su sistemi di promozione, sia a ranghi aperti che a ranghi chiusi, posseggono evidenti proprietà di efficienza. Non è un caso che esse abbiano tuttora largo riscontro nelle istituzioni del mondo reale ed in particolare in quelle pubbliche. L'uso del «tuttora» significa che il ricorso a questi meccanismi appare oggi inferiore a quello del passato, per l'operare di almeno tre ordini di cause. Il pri-

mo consiste certamente nell'azione sindacale a favore dell'egualitarismo: promozioni per tutti e quindi per semplice anzianità. L'atteggiamento sindacale è stato anche stimolato da «degenerazioni» del sistema, cioè dall'effettuazione di competizioni troppo poco «eque» o valutazioni «di parte» della prestazione nelle promozioni a ranghi aperti. Certamente, la politicizzazione delle amministrazioni pubbliche connessa all'estensione della rappresentanza politica ha facilitato queste degenerazioni. Infine, può avere giocato in senso negativo la crescente complessività delle attività pubbliche, che ha aumentato le difficoltà di definizione e, a maggior ragione, di misurazione delle produzioni pubbliche.

9. Qualche considerazione conclusiva

Quantunque i modelli passati in rassegna siano singolarmente complessi, essi formano per il momento ancora dei blocchi parziali di una teoria dei rapporti di lavoro efficienti.

Il passaggio dai risultati teorici ottenuti al piano delle applicazioni operative richiede un percorso piuttosto lungo.

In effetti, se vi è un campo in cui la distanza fra i «fatti stilizzati» degli economisti e la realtà sociale è particolarmente ampia, è proprio quello dei rapporti di lavoro. In questi si fondono elementi di calcolo economico, di etica, di norme sociali, di rapporti interpersonali, di esigenze di autorealizzazione, ecc.

Per fare un esempio che rimane nell'ambito ristretto degli aspetti economici, i rapporti di lavoro sono fonte al tempo stesso di cooperazione e di conflitto. La letteratura considerata dimostra inizialmente che la cooperazione, fra superiori e inferiori, è necessaria e che gli inferiori hanno interesse a richiedere la presenza di un supervisore, ma poi gli autori hanno concentrato l'attenzione analitica alla sola riduzione dell'opportunismo dei lavoratori. Per contro, l'elaborazione di strumenti atti a suscitare la cooperazione è quasi inesistente.

Pur con questi limiti, alcune indicazioni operative emergono anche per il settore pubblico. Se si ritiene che le motivazioni economiche abbiano comunque peso nel determinare la condotta dei dipendenti pubblici, allora occorre misurare in qualche modo la loro prestazione e collegare la remunerazione pagata (durante l'intera vita lavorativa) alle misure ottenute.

L'evoluzione della letteratura passata in rassegna può essere intesa come guidata da un principale filo conduttore: la semplificazione dei problemi di misurazione della prestazione. Siamo infatti passati dal pagamento a cottimo, che richiede di misurare tutta la produzione ottenuta, ai contratti impliciti, ai contratti di promozione a ranghi aperti in cui sono necessari controlli più o meno frequenti della pre-

stazione effettuata a partire da indicatori diversi, alle competizioni basate sul confronto fra le prestazioni, che abbisognano solo di una misurazione relativa.

Pur con queste semplificazioni, il processo di osservazione e misurazione della prestazione resta molto complesso. La letteratura sembra fare in realtà le cose troppo facili quando assume che valutare una prestazione sia sempre un compito più facile e meno oneroso di misurare la produzione totale. Infatti, la prestazione può essere misurata a seconda dei casi sia dall'output, cioè con una misura che sembra obiettiva ma che sovente non lo è, sia dagli input, cioè da quello che gli economisti hanno indicato in maniera semplificata come sforzo. Calato nella realtà di un ufficio pubblico, lo sforzo vuole dire molte cose. Per fare un esempio, può significare: l'affidabilità sul lavoro, la capacità di iniziativa, quella critica, la qualità del lavoro, le doti di comunicazione scritta ed orale, la disponibilità a colloquiare con superiori ed inferiori. Come si pesano questi fattori nell'approntamento di una misura di prestazione? Gli esperti di organizzazione dicono che un metodo di valutazione della prestazione dei lavoratori per aver successo deve essere accettato dai lavoratori, anzi che la sua escogitazione ed applicazione è tanto più facile quanto più i lavoratori partecipano alla costruzione dello schema. Un risultato simile si può raggiungere con gli strumenti analitici qui utilizzati. Si può infatti dimostrare che per arrivare ad una misurazione completa della produzione di un lavoratore, quando il prodotto è lievemente complesso, il supervisore deve disporre delle stesse informazioni di cui dispone il lavoratore. Meglio dunque suggerire una collaborazione fra i due per arrivare ad una misura della prestazione di accordo comune?

È probabilmente in considerazione di queste difficoltà che l'alternativa alla misurazione della prestazione attualmente preferita in molte amministrazioni è la misurazione dei carichi di lavoro. Il carico di lavoro è in sostanza una misura della prestazione media che si può richiedere ai lavoratori. Questa misura viene di norma determinata congiuntamente. L'applicazione del sistema rappresenta un miglioramento in senso efficiente dei contratti a tempo, nel senso che si innalza il livello di prestazione minima osservabile, alla cui effettuazione è condizionata in qualche modo la remunerazione.

La traduzione delle misure di prestazione in remunerazione è un problema assai complesso. Abbiamo visto nei modelli qui presentati che le soluzioni variavano dall'attribuzione di un premio alla fine di ogni periodo lavorativo, alla promozione, cioè all'attribuzione di un aumento di remunerazione continuato (salvo una futura riduzione della prestazione fornita).

Nella realtà gli schemi adottabili sono necessariamente più complessi: come dimensionare il premio? Premio unico, o scalato in base

ad indicatori di prestazione? Ma poi è sostenibile uno schema retributivo che fa dipendere, ogni mese o ogni anno, la corresponsione di un premio dalle decisioni di un superiore? Forse questo soddisfa le esigenze di chi vede nella corresponsione continua dei premi uno strumento essenziale per manovrare a favore dell'organizzazione le operazioni della struttura informale. Uno schema di questo tipo impone però costi di tipo psichico non indifferenti sui partecipanti (inferiori e superiori).

Infine, la quasi totalità degli schemi analizzati comprende fra le penalità, accanto alla non corresponsione del premio e alla non attribuzione della promozione, anche la separazione cioè il licenziamento, o lo spostamento ad altro ufficio, meno appetibile. Il tema è molto delicato, voglio solo accennare che la sostanziale inamovibilità, nel nostro sistema pubblico, del dipendente dal posto di lavoro, connessa all'istituto del ruolo, non ha motivazione alcuna di efficienza. Essa si giustifica solo in pochissime professioni pubbliche, in cui è necessaria una garanzia di indipendenza totale dal potere politico, oppure in cui non vi è altro meccanismo applicabile, diverso dalla cooptazione, per l'assunzione di nuovi addetti.

Riferimenti bibliografici

- Ackerman, S.R. (1986), *Reforming Public Bureaucracy through Economic Incentives*, in «Journal of Law Economics and Organization», vol. 2, n. 1.
- Aoki, M. (1988), *Information, Incentives, and Bargaining in the Japanese Economy*, Cambridge Mass., Cambridge University Press.
- Becker, G.S. (1962), *Investments in Human Capital: A Theoretical Analysis*, in «Journal of Political Economy», pp. 9-49.
- Carmichael, L. (1983), *Firm Specific Human Capital and Promotion Ladders*, in «Bell Journal of Economics», pp. 251-58.
- (1989), *Self Enforcing Contracts, Shirking, and Life Cycle Incentives*, in «Journal of Economic Perspectives», pp. 65-83.
- Drago, R. e Turnbull, G. (1987), *Competitive and non Competitive Incentives in Team Settings; Notes toward a Theory of Promotion Systems*, Working Paper, Louisiana State University.
- (1988), *The Incentive Effects of Tournaments with Positive Externalities among Workers*, in «Southern Economic Journal», pp. 100-6.
- Green, J. e Stokey, N. (1983), *A Comparison of Tournaments and Contracts*, in «Journal of Political Economy», pp. 349-66.
- Harris, M. e Raviv, A. (1978), *Some Results on Incentive Contracts with Application to Education and Employment, Health Insurance and Law Enforcement*, in «American Economic Review», n. 1, pp. 20-30, traduzione italiana in *La teoria economica dell'organizzazione*, a cura di Brosio, G., Bologna, Il Mulino, 1989.
- Hashimoto, M. (1981), *Firm-Specific Human Capital as a Shared Investment*, in «American Economic Review», pp. 475-82.

- Holmström, B. e Tirole, J. (1989), *The Theory of the Firm*, in *Handbook of Industrial Organization*, a cura di Schmalensee, R. e Willig, R., Amsterdam, Elsevier Science Publishers.
- Lazear, E. (1979), *Why there is Mandatory Retirement?*, in «Journal of Political Economy», pp. 1261-84.
- (1981), *Agency, Earnings Profiles, Productivity, and Hours Restrictions*, in «American Economic Review», pp. 606-20.
- (1986), *Salaries and Piece Rates*, in «Journal of Labour Economics», pp. 407-31.
- Lazear, E. e Rosen, S. (1981), *Rank-Order Tournaments as Optimal Labor Contracts*, in «Journal of Political Economy», pp. 807-17.
- Levinthal, D. (1988), *A Survey of Agency Models of Organizations*, in «Journal of Economic Behavior and Organization», pp. 153-185.
- Malcomson, J. (1984), *Work Incentives, Hierarchy, and Internal Labor Markets*, in «Journal of Political Economy», pp. 487-507.
- (1986), *Rank-Order Contracts for a Principal with Many Agents*, in «Review of Economic Studies», pp. 807-17.
- McLeod, W. e Malcomson, J. (1988), *Reputation and Hierarchy in Dynamics Models of Employment*, in «Journal of Political Economy», pp. 832-54.
- O'Keefe, M., Viscusi, W.K. e Zeckhauser R.J. (1984), *Economic Contests: Comparative Rewards Schemes*, in «Journal of Labour Economics», pp. 27-56.
- Stiglitz, J. (1975), *Incentives, Risk, and Information: Notes Toward a Theory of Hierarchy*, in «Bell Journal of Economics», pp. 552-79.