

LINEE GUIDA PREMIALITÀ





UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica



Linea di Intervento D.7- Gruppo tecnico attuazione, valutazione e premierità aree depresse

PON Governance
e Assistenza Tecnica
2007-2013

Dirigente Centro di Competenza
Protezione e Sicurezza del Territorio
Antonio Triglia

Responsabile del Progetto
Gruppo Tecnico Attuazione e Valutazione Premialità Aree Depresse
Patrizia Consolo

Supervisione Scientifica
Massimo Florio

A cura di
Silvia Vignetti - Csil Milano

————— Editing, grafica e stampa: —————



Tel.: +39 06 86216255
E mail: info@betmultimedia.it

INDICE

PREMESSA	v
INTRODUZIONE	vii
Il modello di riferimento	vii
L'applicazione del modello	viii
I concetti chiave	viii
L'organizzazione del testo	v
 <h2>Capitolo 1</h2> 	
FASE 1 – Definizione delle politiche	1
1. Obiettivi e attori	2
1.1. Gerarchia degli obiettivi	2
1.2. Coerenza degli obiettivi	3
1.3. Mappatura degli attori	4
1.4. Molteplicità degli attori	5
1.5. Contributo dell'agente all'obiettivo	7
1.6. Caratteristiche degli attori	7
2. Risultati	8
2.1. Produzione dell'output	8
2.2. Asimmetria nell'informazione	9

Capitolo 2

FASE 2 – Scelta del contratto	11
1. Tipologie di contratti	12
2. Tipologie di incentivo	13
3. Efficacia dell'incentivo	15
4. Performance e indicatori	17
4.1. Definizione della performance	18
4.2. Misurare la performance	19
4.3. Selezione degli indicatori	19
4.4. Differenti tipologie di indicatori	21
4.5. Fissare i target	22
5. Rischio	24
5.1. Tipologie di rischio	25
5.2. Allocazione del rischio	25
6. Selezione degli agenti	26

Capitolo 3

FASE 3 – Valutazione ex-post	29
1. Selezione dei valutatori	29
2. Sistema di valutazione e attribuzione del premio	30
2.1. Modulazione dei target	30
2.2. Assegnazione del premio	31
3. Apprendimento e reporting	32
4. Convenienza del contratto con incentivi alla performance	34
Checklist per la progettazione	37
Glossario	41
Bibliografia	47



PREMESSA

La finalità del presente documento è quella di indirizzare le amministrazioni che intendono progettare sistemi di incentivo e premialità per la gestione degli interventi finanziati dai Fondi strutturali UE e nell'ambito dei servizi pubblici locali.

In particolare si intendono esaminare le condizioni che fondano la fattibilità e l'efficacia di tali sistemi fornendo suggerimenti sui percorsi da intraprendere e strumenti di cui dotarsi per realizzare le diverse modalità di sistemi di incentivo.

Si riscontra un crescente interesse per i temi di trasparenza e controllo dell'azione pubblica, sia per limitare le inefficienze riscontrate nell'utilizzo delle risorse che per rendere conto ai cittadini dell'azione pubblica. I processi di decentramento dalle autorità nazionali a quelle regionali e locali nella gestione delle politiche rendono anche più pressante l'esigenza di coordinamento e controllo dell'azione dei molteplici livelli di intervento.

L'attività di valutazione, intesa come l'utilizzo sistematico dei metodi della ricerca economica e sociale applicata come base conoscitiva per le scelte pubbliche, è lo strumento che sistematicamente affronta l'analisi dell'efficienza nell'allocazione e nella gestione delle risorse pubbliche, e che ha contribuito, insieme con altre discipline e metodologie, alla teorizzazione e concreta applicazione di meccanismi di tipo incentivanti e premiali.

Nel contesto degli strumenti di incentivo della performance nel settore pubblico, l'esperienza della premialità comunitaria sperimentata nella gestione dei Fondi strutturali nel periodo 2000-2006, ha fornito lo spunto per sviluppare la riflessione

sui sistemi di innovazione volti ad aumentare la capacità di gestione delle risorse e la qualità dei servizi.

Il testo è strutturato in modo da riflettere le fasi temporali in cui si articolano il disegno e l'attuazione di un sistema di incentivi, dalla definizione delle politiche (obiettivi, attori e output), alla scelta del contratto più appropriato (scelta degli indicatori, dei target e dei premi), fino alla valutazione ex-post e attribuzione del premio.



INTRODUZIONE

Il modello di riferimento

I sistemi di incentivo studiano l'azione collettiva analizzando i meccanismi contrattuali e non, tramite i quali coordinare gli sforzi di tutti gli attori del sistema in vista del raggiungimento di un obiettivo prevalente¹. Tali meccanismi agiscono limitando la motivazione dell'interesse individuale nel caso in cui essa possa deviare il comportamento del singolo dal raggiungimento dell'obiettivo comune, e invece indirizzando la motivazione individuale al raggiungimento di tale obiettivo.

Il modello di riferimento della teoria degli incentivi è quello del principale e dell'agente in presenza di *asimmetria informativa*². Secondo questo modello, la delega di un'attività complessa da un attore a un altro - quando gli obiettivi dei singoli attori non coincidono e lo scambio di informazioni è costosa per gli stessi - necessita di un meccanismo di controllo che garantisca l'efficienza nello svolgimento dell'attività delegata e limiti il verificarsi di comportamenti opportunistici. Se tale controllo non può essere diretto (per motivi di costo o di natura dell'attività) deve essere regolato con meccanismi contrattuali ad hoc.

¹ Gibbons (1998).

² Laffont e Tirole (1993) e Sappington e Stiglitz (1976).

Questo modello teorico di riferimento viene qui di seguito presentato e adattato alle circostanze di applicazione della gestione di risorse nelle politiche di sviluppo e di fornitura di servizi pubblici locali.

L'applicazione del modello

L'applicazione del modello teorico a contesti reali introduce, com'è ovvio, una serie di possibili opzioni date dal livello di complessità del sistema: nell'applicazione concreta lo scenario di riferimento è in genere più articolato di quello descritto dal modello, per la numerosità degli attori e degli obiettivi a essi riferiti. In particolare, i contesti delle politiche di coesione della UE sono strutturati secondo assetti istituzionali multilivello e multiagente in cui un attore può frequentemente essere allo stesso tempo principale rispetto a un obiettivo e agente rispetto a un altro. Questo fattore ha importanza specialmente nella definizione delle politiche e nell'identificazione di obiettivi e attori di riferimento. È evidente come la programmazione e realizzazione di sistemi di incentivo e di controllo della performance benefici della ripetizione dello schema in periodi consecutivi - il cosiddetto "gioco ripetuto" - che permette di apprendere dal passato adattando e migliorando gli schemi inizialmente proposti.

I concetti chiave

Le presenti Linee guida prendono in rassegna una serie di possibili opzioni di governance e discutono esiti e potenzialità di ciascuno e per tale motivo si è privilegiato un linguaggio e un'impostazione operativa. Per facilitare il percorso è necessario fin dall'inizio la condivisione di obiettivi e concetti, nonché il coinvolgimento di tutti gli attori coinvolti nel processo. Occorre, cioè, chiarire i termini da utilizzare e i concetti base di riferimento, poiché una certa vaghezza nelle idee di riferimento è spesso alla base di un'imprecisa applicazione degli schemi e del verificarsi di risultati subottimali; una chiara definizione fin dal principio dell'intervento che si intende migliorare e della direzione da intraprendere, può rendere la progettazione più lineare ed efficace.

Qui di seguito si illustrano gli elementi chiave dello schema.

Attori

Gli attori del sistema sono: i decisori pubblici, i gestori e i beneficiari finali.

- I *decisori pubblici*, fissano l'obiettivo generale e stanziavano le risorse.
- I *gestori*, realizzano gli obiettivi intermedi o strumentali, gestiscono le risorse e forniscono il servizio.
- I *beneficiari* sono i destinatari del servizio pubblico.

Tra gli attori si distinguono: un *principale* e un *agente*. Il principale delega all'agente lo svolgimento di un'attività che comporta l'erogazione di un servizio o la produzione di un bene.

Obiettivo

Per obiettivo si intende la motivazione ultima che determina il comportamento di un individuo o di una organizzazione: l'*obiettivo generale* è inteso come la massimizzazione del benessere collettivo; gli *obiettivi intermedi*, sono strumentali al raggiungimento dell'obiettivo generale.

Servizio (output)

I servizi pubblici sono un insieme di attività prodotte dall'amministrazione pubblica per raggiungere quei risultati che contribuiscono al perseguimento degli obiettivi generali di sviluppo. Prevedono la mobilitazione e l'organizzazione di risorse produttive e, come ogni attività produttiva, sono soggetti a un certo grado di rischio.

Performance

La performance è il livello di efficienza nella produzione del servizio e si può specificare in maggiore qualità o quantità del servizio a parità di costo, oppure in minore costo a parità di quantità e qualità del servizio. La performance è l'elemento osservabile della modalità di fornitura del servizio da parte dell'attore. È l'oggetto misurabile del sistema di incentivo.

Contratto

Il contratto è la forma di regolazione della relazione tra due attori diretta a definire il compito che l'agente è chiamato a svolgere (l'output), e stabilisce la remunerazione che il principale si impegna a trasferire. Si parla di *quasi-contratto* nei casi in cui la relazione di delega è implicita in un conferimento di responsabilità da un livello amministrativo a un altro, senza un vero e proprio contratto formale: tuttavia deve esservi un'obbligazione bilaterale come ad esempio un "fare", da parte dell'agente, e un "dare", da parte del principale.

Incentivo

Per incentivo si intende lo stimolo che fornisce la motivazione ad agire in una determinata direzione. Tale direzione può non corrispondere a quella che si sarebbe spontaneamente intrapresa in assenza di un tale meccanismo, e addirittura essere a essa opposta.

I sistemi di *incentivi ex-ante* mirano a canalizzare le scelte strategiche in termini di obiettivi o priorità (ad es.: investimenti in capitale umano o in territori a ritardo di sviluppo).

I sistemi di *incentivi ex post*, orientati a un risultato, sono invece strumenti per il controllo dell'efficienza. In questo caso, gli incentivi possono essere rivolti al controllo nell'utilizzo dei fattori produttivi o allo stimolo di un maggiore impegno da parte degli attori, nonché all'assunzione di un rischio maggiore.

Premialità

Si intende con premialità un *incentivo ex post*, dove la motivazione all'impegno da parte dell'agente è determinata dall'assegnazione di un premio al raggiungimento di un determinato risultato. La premialità è un sistema di incentivo forte e rappresenta un'evoluzione rispetto ai più tradizionali sistemi di incentivi ex-ante, poiché promuove autonomia e responsabilità, in linea con i principi della teoria della gestione pubblica basata sulla performance o sui risultati³.

L'organizzazione del testo

Per semplificazione metodologica le Linee guida sono strutturate in tre fasi.

Nel primo capitolo si definiscono i confini della politica nell'applicazione degli incentivi. Il primo passo per il disegno degli incentivi è la ricostruzione del perimetro delle competenze e del controllo delle risorse. Contemporaneamente è necessario descrivere le relazioni tra gli attori e ciò è particolarmente rilevante nel caso di politiche complesse, organizzate in diversi livelli di obiettivi generali e strumentali, dove ciascuno è delegato a un livello decisionale e di responsabilità differente.

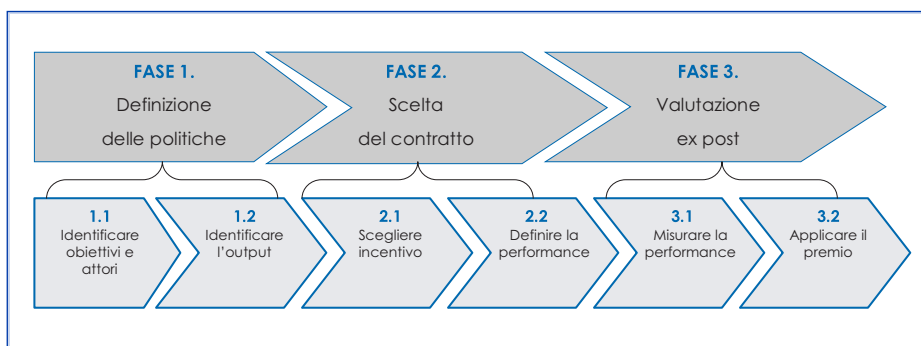
Si definisce inoltre il concetto di servizio (o output) descrivendo quali fattori ne caratterizzano la produzione (sforzo e tecnologia).

³ OECD (2004), Department of Treasury and Finance-Government of Western Australia (2004), Pollit e Bouckaert (2002).

Nel secondo capitolo, si discute delle caratteristiche e delle opzioni connesse alle relazioni di tipo contrattuale. Si descrivono gli elementi chiave per la costruzione di un sistema di incentivi: dapprima le principali tipologie e le rispettive caratteristiche, come la natura e l'entità; in seguito, si indaga il rapporto tra incentivi e obiettivi, per definire la posizione degli incentivi nel sistema; si indaga, ancora, il concetto di rischio evidenziandone le tipologie e soffermandosi in particolare su come ripartirne la responsabilità tra gli attori; successivamente, si introduce il concetto di performance e di target, individuando il problema della rispettiva misurabilità; viene, dunque, descritto il processo per la costruzione di un sistema integrato di indicatori finalizzati a misurare la performance; infine, si introduce il problema della selezione degli agenti coinvolti nei processi di produzione.

Nel terzo capitolo, si descrive la fase finale del processo, cioè la valutazione ex post e l'assegnazione del premio. Si descrive come raccogliere i dati e procedere alla verifica della performance ex post. Si indaga su come procedere alla costruzione di un meccanismo efficace per il conferimento dei premi: in particolare viene presentato il processo di selezione dei valutatori e di assegnazione del premio. Infine viene descritta la centralità di un meccanismo di reporting e pubblicità dei risultati ottenuti, diretto a generare un processo di apprendimento interno nel sistema.

Figura 1. Il processo di progettazione dei sistemi di incentivo





Capitolo 1

FASE 1 – DEFINIZIONE DELLE POLITICHE

I sistemi di incentivo possono essere applicati, con meccanismi specifici, a molte politiche pubbliche la cui gestione avviene tramite un sistema di delega: dalle politiche di coesione finanziate dai Fondi strutturali, ai servizi erogati tramite un'agenzia pubblica decentrata, fino al partenariato pubblico-privato per la produzione di servizi di interesse collettivo⁴.

La definizione della politica cui applicare il sistema di incentivo implica l'identificazione dei confini dell'azione pubblica i cui effetti si intendono controllare e coordinare. Essa include l'identificazione degli obiettivi e degli attori che attuano la politica in oggetto, oltre che delle loro relazioni e ripartizioni nel controllo delle risorse; riguarda, inoltre, la definizione dell'attività o del servizio che viene delegato e che deve essere eventualmente soggetto al sistema di incentivo.

La presente guida farà riferimento a titolo di esempio in particolare ai servizi erogati da agenzie pubbliche decentrate (Asili nido, Risorse idriche, Gestione rifiuti).

⁴ Katz (2000).

1. Obiettivi e attori

Una politica pubblica ha generalmente diversi livelli di obiettivi che possono essere distinti in base al loro grado di specificità. L'obiettivo ultimo è generalmente un obiettivo di sviluppo collettivo con una prospettiva di medio-lungo termine, come ad esempio la crescita del PIL pro capite oppure di un qualche indicatore di benessere economico o sociale.

In un sistema di governance multilivello le responsabilità e le competenze decisionali sono diffuse; in ogni relazione, però, si distinguono dei *principali* e degli *agenti*. A ciascun attore compete il perseguimento di un obiettivo, che può essere un *obiettivo ultimo* di sviluppo (il principale) oppure un *obiettivo strumentale* a esso (l'agente).

1.1. Gerarchia degli obiettivi

L'identificazione degli obiettivi che una politica pubblica persegue implica la ricostruzione della logica dell'intervento e dell'albero degli obiettivi, fino all'identificazione del servizio o attività da sottoporre a incentivo.

L'identificazione della gerarchia di obiettivi che si intende sottoporre al sistema comporta la ricostruzione della catena causale che, dall'erogazione del servizio su cui si applicherà l'incentivo, risale fino all'obiettivo più alto di interesse collettivo (obiettivo di sviluppo).

Gli obiettivi di una politica si organizzano in differenti livelli: alcuni obiettivi precedono in modo diretto, causale e temporale, gli obiettivi di sviluppo; altri, invece, sono posti a un livello molto prossimo alla realizzazione fisica di un certo servizio. Per il perseguimento di ciascuno di questi obiettivi viene mobilitato e organizzato un insieme di risorse, con differenti livelli di controllo degli attori che intervengono nel sistema.

La ricostruzione di tale catena causale è necessaria per valutare l'utilità dell'incentivo in termini di miglioramento della performance di sviluppo. Ad esempio: se l'obiettivo strategico è quello di *aumentare il reddito pro capite nell'area*, l'obiettivo strumentale è *aumentare il tasso di occupazione femminile* e il servizio che contribuisce a questo obiettivo di sviluppo è il *potenziamento del servizio di asili*.

Tra gli obiettivi specifici si possono distinguere due categorie:

- a) obiettivi che costituiscono misure di benessere parziale;
- b) obiettivi che sono correlati in modo dinamico alla crescita e al benessere sociale.

Il primo gruppo è dato da fenomeni che catturano aspetti di benessere non perfettamente rappresentati dalle misure di sviluppo socioeconomiche (come il PIL pro capite). Esempi sono: aspetti di sostenibilità ambientale, temi di pari opportunità, aspetti di sviluppo sociale (mortalità infantile, tasso di alfabetizzazione, ecc.). Il secondo gruppo è dato da fattori che ci si aspetta possano influire, con rapporto causa-effetto nel medio-lungo periodo, sull'obiettivo di sviluppo economico. Esempi sono: spesa in ricerca e sviluppo, dotazione infrastrutturali, livelli di istruzione e così via.

Ciò che importa distinguere, ai fini della progettazione dei sistemi di incentivo, è che l'importanza del secondo gruppo di obiettivi sta nell'esistenza del nesso causale con l'obiettivo ultimo di sviluppo, mentre gli obiettivi del primo gruppo hanno una importanza in sé.

1.2. Coerenza degli obiettivi

Il nesso causale tra gli obiettivi - per cui il raggiungimento di un determinato risultato contribuisce ad obiettivi più lontani - deve essere garantito durante l'arco temporale della realizzazione della politica, affinché l'erogazione del servizio e dell'incentivo rimangano rilevanti rispetto all'obiettivo di sviluppo.

L'identificazione degli obiettivi generali e strumentali e la loro relazione causale, fino alla descrizione delle attività necessarie alla produzione e alla descrizione dell'output prodotto, sono essenziali per garantire l'efficacia del sistema di incentivo rispetto all'obiettivo finale: ad esempio, potrebbe verificarsi un potenziamento effettivo del servizio asili nido, in termini sia di numero di utenti serviti che di qualità percepita del servizio stesso, senza che vi sia poi l'atteso aumento del tasso di occupazione femminile.

Dopo aver identificato la catena causale che va dall'obiettivo più alto fino all'erogazione del servizio, occorre descrivere la modalità con cui ciascun livello contribuisce a perseguire il livello superiore: ad esempio, la costruzione di un ponte permette di diminuire i tempi di trasporto di passeggeri e merci tra due regioni con potenziali relazioni di scambio, dunque di aumentare i flussi commerciali, che a loro volta stimolano l'attività economica e producono un aumento del PIL pro capite.

Il modo in cui l'albero degli obiettivi è disegnato, rappresenta un fattore critico per assicurare l'effettiva capacità del sistema di incentivo di influenzare il raggiungimento dell'obiettivo finale. Se un intervento è complesso si hanno spesso molteplici obiettivi strumentali che servono il medesimo obiettivo globale.

In particolare, poiché il contesto di riferimento è dinamico, la catena di causalità

deve essere monitorata durante tutto l'arco di intervento, per garantire che le condizioni che ex-ante fondavano la coerenza della politica siano garantite durante l'implementazione; in caso contrario sarà opportuno prevedere interventi di ri-indirizzo.

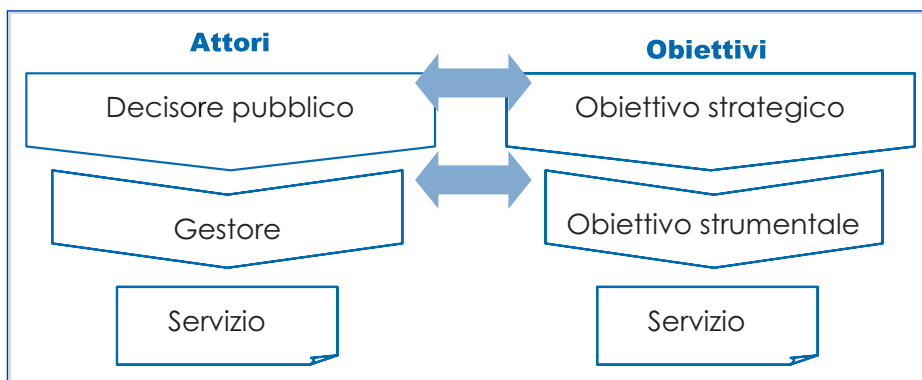
1.3. Mappatura degli attori

Il quadro completo degli attori che concorrono al perseguimento dell'obiettivo ultimo e delle relazioni di delega in vigore tra essi segue l'identificazione degli obiettivi.

Nella presente applicazione si distinguono gli *organi di decisione politica* (CE, Stato membro o organi politici della Regione) e i *gestori* (l'amministrazione regionale, nel caso delle politiche di coesione, il dirigente del servizio, nel caso dei servizi pubblici). Gli organi di decisione politica definiscono gli obiettivi ultimi e stanziano le risorse, i gestori organizzano e utilizzano le risorse per l'erogazione del servizio.

Diversi attori contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi identificati. Questo dipende dal fatto che in alcuni casi, se l'intervento presenta un certo grado di complessità, un attore singolo non può ragionevolmente controllare tutte le risorse che occorre mobilitare per realizzare la politica identificata. In questo caso il principale delega a uno o più agenti lo svolgimento di un certo numero di attività strumentali al perseguimento dell'obiettivo prestabilito.

Figura 2. Gerarchia degli attori e degli obiettivi



Si possono considerare due o più livelli. In entrambi i casi la relazione tra ciascun livello con il successivo assume le caratteristiche dello schema principale-agente dove la possibilità di asimmetria informativa e l'incompletezza dei contratti che caratterizza il processo di delega, danno origine a potenziali margini di inefficienza⁵.

Nel caso qui trattato la tipologia di attori può comprendere un decisore pubblico, un gestore pubblico e un attore privato cui viene delegata l'erogazione del servizio.

Al di fuori delle relazioni strettamente contrattuali (o semi-contrattuali, vedi sotto) ci sono i beneficiari finali o gli utenti del servizio.

1.4. Molteplicità degli attori

Se gli attori possono essere molti (più di due) allora un singolo attore può essere contemporaneamente principale e agente in differenti circostanze e rispetto a differenti attori terzi.

A ogni agente corrisponde un'attività delegatagli dal principale e un insieme di risorse sotto il suo diretto controllo mobilitate per lo svolgimento dell'attività. L'output prodotto dalla sua attività (l'erogazione di un servizio pubblico, la realizzazione di un'infrastruttura, ma anche la gestione di un programma locale di sviluppo) contribuisce, in qualche misura, al perseguimento dell'obiettivo del principale. La misura del contributo è determinata dal livello di coerenza dell'albero degli obiettivi e dalla "distanza" (in termini di relazione causa-effetto) rispetto all'obiettivo ultimo.

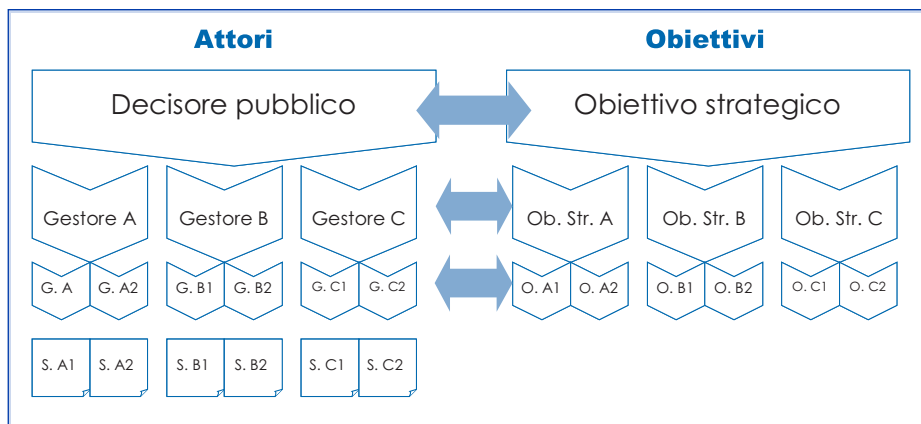
Si può pensare all'autorità nazionale, a quella regionale e a quella comunale: a ogni autorità corrisponde un insieme di risorse e di competenze per la realizzazione dell'obiettivo di sviluppo.

I modelli *multi-agenti* possono essere di tipo *verticale* o *orizzontale*, a seconda delle relazioni tra agenti rispetto all'obiettivo ultimo. La dimensione verticale fa riferimento alla delega diretta tra attori. La dimensione orizzontale fa riferimento alla contemporaneità di agenti che rispondono in modo simultaneo a un medesimo principale. In questo caso le deleghe riguardano obiettivi specifici differenti che contribuiscono al medesimo obiettivo di sviluppo.

Man mano che si scende nel livello della delega il numero degli agenti con il medesimo livello di competenza aumenta, mentre parallelamente l'ampiezza dei poteri delegati a ciascun agente, diminuisce.

⁵ Hart e Holmstrom (1987).

Figura 3. Molteplicità di attori e obiettivi



Nel contesto delle politiche pubbliche, gli attori che partecipano al sistema sono talvolta rappresentati non da una singola persona fisica, ma da un'istituzione che al suo interno raggruppa un certo numero di individui. Tali istituzioni appartengono sia al mondo privato sia a quello pubblico e possono ad esempio essere:

- un'istituzione pubblica nazionale;
- un'agenzia regionale;
- un ente privato che gestisce un servizio pubblico;
- un'impresa privata che produce un bene di pubblica utilità.

In ognuno di questi casi - benché nel nostro modello le istituzioni corrispondono a un attore singolo - esse in realtà sono un insieme di individui con obiettivi molteplici e potenzialmente conflittuali. In particolare, all'interno di ciascuna istituzione sono ravvisabili organizzazioni di competenze che richiedono processi di delega e che a loro volta ripropongono lo schema del principale-agente. In questo caso occorre definire in maniera univoca la persona fisica o giuridica che risponde del contratto o del quasi-contratto (si veda oltre per la distinzione) con il principale. Nel caso in cui la persona fisica di riferimento cambi, per motivi amministrativi o politici, la funzione è in ogni caso garantita e il contratto rispettato.

1.5. Contributo dell'agente all'obiettivo

La numerosità in senso verticale e orizzontale degli attori rende più labile l'individuazione del nesso causale tra l'attività di ciascuno di essi e il raggiungimento dell'obiettivo di riferimento. Ogni agente, infatti, contribuisce solo per una parte al raggiungimento dell'obiettivo comune: la parte per cui ciascuno deve contribuire è definita anticipatamente sulla base della sfera di controllo dell'attore stesso sulle risorse mobilitate. L'unione e l'interazione di tutti i contributi generano il contributo totale per il raggiungimento dell'obiettivo comune. Ad esempio, c'è chi è responsabile dell'organizzazione della procedura di gara di appalto, chi eroga i contributi, chi si occupa delle autorizzazioni e procedure amministrative e così via.

Se la prospettiva si allarga e si considera il contributo che ogni singolo attore ha sull'obiettivo finale, è chiaro come ciascun contributo finisca col diminuire il suo peso all'aumentare del numero di livelli interposti e del numero di attori coinvolti nel processo.

L'incentivo se opportunamente disegnato, può essere posto su uno qualsiasi degli obiettivi considerati (sul potenziamento del servizio degli asili, sull'aumento del tasso di occupazione femminile, sull'aumento del reddito pro capite della popolazione di riferimento) in modo tale da controllare la performance di ciascuno degli attori cui competono gli obiettivi strumentali. Quanto più l'incentivo è spostato su un obiettivo ultimo tanto più diretto sarà il controllo dell'efficacia dell'incentivo e della performance, ma tanto più lontano sarà l'effetto sull'obiettivo ultimo che si intende garantire.

1.6. Caratteristiche degli attori

Nella teoria classica degli incentivi il principale è *benevolente*, cerca cioè di massimizzare la funzione del benessere sociale⁶. L'agente, per contro, ha una

⁶ A volte si ammette che all'interno dell'insieme di obiettivi del principale possa essere presente "un'agenda nascosta", rappresentata dalla possibilità che egli persegua in una certa misura rendite private, quali il consenso a breve termine degli elettori od altro tipo di benefici personali. Dal punto di vista teorico tale possibilità può essere controllata con un sistema di incentivo anche sul principale e sull'obiettivo ultimo di sviluppo (anche tra i cittadini e i decisori pubblici esiste una delega regolata dal mandato elettorale), tuttavia in questo documento non si tratterà di questa circostanza.

funzione-obiettivo *opportunistica*, mira cioè al perseguimento di un suo interesse personale, basato sulla massimizzazione della remunerazione e sulla riduzione dei costi.

In un contesto multi-agente si suppone che ogni attore sia “benevolente” rispetto agli obiettivi di benessere di cui è competente (il PIL pro capite regionale per il decisore regionale) e contemporaneamente “opportunistica” rispetto agli obiettivi del principale (il PIL nazionale di cui è competente il decisore nazionale).

Ovviamente questa è una semplificazione rispetto all’articolazione e complessità dell’agire pubblico.

2. Risultati

L’output è a sua volta il prodotto ottenuto dall’agente attraverso lo svolgimento del compito delegato dal principale e contribuisce, in qualche misura, al raggiungimento dell’obiettivo del principale. Ad esempio, l’erogazione del servizio di asilo nido contribuisce all’obiettivo di sviluppo di aumento del reddito pro-capite della regione attraverso un aumento del tasso di occupazione femminile. Se c’è coerenza tra l’output e l’obiettivo, la misurazione del primo indica il grado di soddisfacimento del secondo.

2.1. Produzione dell’output

L’output è prodotto tramite l’organizzazione di una serie di risorse, combinate con un certo livello di *sforzo* da parte dell’agente e con una determinata *tecnologia*. L’esito di questa attività è l’erogazione del servizio secondo un certo livello di performance osservata ex post (definita in termini di efficienza nella produzione).

Il suo costo di produzione è *funzione*:

- *crescente* di una tecnologia (la combinazione di fattori di produzione);
- *decescente* dello sforzo (l’impegno dell’agente di minimizzazione dei costi di produzione);
- di un fattore non prevedibile, genericamente chiamato *rischio*.

La combinazione tra questi fattori determina il grado di efficienza nella produzione dell’output: determina, cioè, la *performance* (si veda oltre).

Nel produrre l’output, infatti, l’agente può decidere lo *sforzo* da immettere nel processo. Tale sforzo è un mix di impegno manageriale teso alla ricerca delle soluzioni che permettono di diminuire i costi del processo o di aumentare il numero

di unità prodotte; è, altresì, un elemento capace di influenzare in modo diretto la performance dell'agente nello svolgimento del compito.

Il secondo elemento che influisce sul livello di efficienza dell'output è la *tecnologia*. Per tecnologia si intende l'insieme di strumenti che l'agente può offrire al principale per la produzione dell'output. Ad esempio, per un gruppo di ricercatori la tecnologia è rappresentata dall'insieme delle conoscenze dei membri del gruppo. Ugualmente, riguardo a un gestore di servizi informatici, fa parte della tecnologia il possesso o meno delle procedure di controllo della qualità dei sistemi utilizzati nella produzione.

Essa dunque è rappresentata dagli strumenti a disposizione dell'agente che, unitamente allo sforzo, gli consentono di svolgere la sua attività di produzione.

Ad esempio, nei servizi di asili nido, la tecnologia è rappresentata dall'infrastruttura fisica - aule e i mezzi tecnici - oltre che dalle qualifiche del personale specializzato. Lo sforzo è invece rappresentato dalla capacità manageriale di organizzare questi fattori produttivi, oltre che dalla solerzia e dall'accuratezza nell'erogazione del servizio. Il fattore di rischio è, invece, un elemento esterno e non determinabile ex-ante: ad esempio, la probabilità di incidenti.

Si assume dunque che ogni agente abbia determinate opportunità di tecnologie che gli permettono di produrre fino a un certo livello di efficienza. L'agente potrà poi spingersi oltre quel livello di efficienza sforzandosi di gestire il processo nel migliore dei modi.

Il principale, al contrario, può solo constatare il grado di efficienza finale.

Il livello di efficienza nella produzione dell'output finale dipende strettamente dalla combinazione di tecnologia, sforzo e rischio.

2.2. Asimmetria nell'informazione

Come si è detto, gli obiettivi dei due attori riguardo la produzione dell'output specifico spesso divergono, infatti:

- il principale vuole ottenere la massima efficienza nel processo di produzione;
- l'agente vuole massimizzare la sua utilità e quindi minimizzare il suo sforzo a meno che non abbia qualche incentivo a comportarsi in maniera differente.

Allo stesso tempo, come già anticipato, i due attori non hanno lo stesso set di informazioni a disposizione;⁷ in particolare il principale:

⁷ Hammond (1990), Philips (1988).

- non può monitorare lo sforzo dell'agente mentre questo svolge la sua attività, senza incorrere in costi;
- può osservare solo ex post il livello di efficienza raggiunto nel processo produttivo;
- non conosce il livello di efficienza della tecnologia dell'agente, ma ex ante conosce solamente le differenti tipologie di tecnologia esistenti e come queste sono distribuite in media.

Una tale situazione crea il presupposto perché:

- l'agente possa agire con "rischio morale" e cioè scegliendo un livello di sforzo che massimizza solo la propria utilità, ma che non massimizza gli obiettivi del principale;
- il principale scelga un agente dotato di una tecnologia di basso livello. Infatti, poiché il principale è a conoscenza solo delle distribuzioni delle tecnologie, non ha a priori informazione sufficiente per evitare di selezionare gli agenti meno efficienti.

Il contratto che il principale propone all'agente deve essere tale da indurre l'agente a sforzarsi di essere efficiente nella sua attività. Allo scopo di evitare che l'output sia prodotto con un processo inefficiente, il principale deve:

- cercare di selezionare agenti con una tecnologia efficiente;
- collegare la remunerazione degli agenti al risultato ex post.

Il primo è un problema di scelta del meccanismo di selezione, che permette di scremare gli agenti efficienti da quelli meno efficienti; il secondo, invece, è un problema di scelta del contratto che contenga un incentivo capace di controllare lo sforzo dell'agente.



Capitolo 2

FASE 2 – Scelta del contratto

La *delega* del principale all'agente può assumere due forme:

- *gerarchica*;
- *contrattuale o quasi-contrattuale*.

La *delega gerarchica* implica che l'agente non abbia una propria funzione obiettivo e che agisca in base a un ordine impartitogli dal principale. Questo è il tipo di relazione che, ad esempio, caratterizza il mondo militare, in cui l'azione dell'agente è governata dal semplice ubbidire agli ordini del superiore.

Nella *delega quasi-contrattuale* e *contrattuale*, il principale e l'agente hanno delle funzioni obiettivo che non coincidono e l'agente accetta di eseguire il compito a fronte indirettamente e direttamente di una remunerazione.

In molti casi, le relazioni tra attori possono avere una forma contrattuale (es: un operatore privato, selezionato tramite bando di gara, ottiene un sussidio per realizzare un progetto di sviluppo, oppure per erogare un servizio per conto dell'autorità pubblica, per esempio il servizio di mensa scolastica) o una forma quasi-contrattuale (es: l'autorità regionale delega un ufficio specifico alla gestione di una misura del programma di sviluppo regionale e in caso di successo ne derivano conseguenze positive per il gestore in termini di reputazione, consenso elettorale e/o trasferimenti a più elevati livelli di governo).

1. Tipologie di contratti

I contratti (o quasi-contratti) stabiliscono:

- gli impegni e le obbligazioni di ciascuna parte;
- l'entità del compenso e la modalità di erogazione.

Per *completezza* si intende la capacità del contratto di regolare ogni stato del mondo derivante dall'esecuzione del compito. Ogni contratto può avere differenti livelli di completezza. La *completezza dei contratti* (la capacità di regolare tutti gli stati del mondo) e la *possibilità di modularli* (possono essere aperti o chiusi), regolano le relazioni tra gli attori e influiscono sul contributo che ciascuno di essi può garantire sul raggiungimento dell'obiettivo finale.

Nella sostanza, tuttavia, nessun contratto riesce a essere totalmente completo e nel processo di delega rimangono necessariamente alcuni ambiti non strettamente regolabili o controllabili. Ogni processo di delega implica infatti l'attribuzione di un certo livello di responsabilità e il riconoscimento di un certo grado di autonomia. Queste dovrebbero essere chiaramente definite nel contratto, ma l'inevitabile incompletezza di essi può lasciare in qualche caso margini di non definizione.

È nell'ambito delle azioni di gestione delle risorse che agisce il sistema di incentivo. In particolare esso deve stimolare l'impegno dell'attore a porre in atto tutte le scelte che gli competono e che garantiscano il più alto livello di efficienza, incoraggiando l'assunzione del rischio e dunque l'impegno al risultato.

In un contesto in cui interagiscono contemporaneamente più attori in relazioni principale-agente, non si può assumere che sia sufficiente un comando per indurre un agente a svolgere un certo compito.

Vi sono due principali tipologie di contratto (in astratto⁸) ed esse si distinguono sulla base dell'inclusione o meno di un riferimento al risultato finale:

- il principale può pagare all'agente una quota fissa stabilita ex ante;
- il principale può stipulare un contratto in cui la remunerazione dipenda in parte o completamente dall'efficienza del risultato osservato ex post.

⁸ In queste Linee guida si prescinde dalle specifiche modalità giuridiche che dipendono dal contesto istituzionale di riferimento.

2. Tipologie di incentivo

Esistono tre tipologie di incentivo a seconda del momento dell'attività produttiva in cui si compie la verifica della rispondenza della performance ai criteri stabiliti:

- *ex-ante*;
- *in itinere*;
- *ex-post*.

Gli *incentivi ex-ante* sono erogati prima che l'azione si compia, proprio per determinare l'azione stessa. Un esempio tipico può essere l'incentivo fornito alle imprese per la localizzazione di loro unità produttive nelle aree svantaggiate. In questo caso l'esito specifico dell'operazione di localizzazione (ricadute positive sul territorio di destinazione) non viene considerato nel disegno dell'incentivo: l'unico scopo che si intende ottenere con questo schema è che l'azione si compia. In sostanza si suppone che le azioni incentivate *ex-ante* produrranno effetti positivi con una certa probabilità.

Allo stesso modo, uno schema di incentivo basato sul rimborso dei costi dell'investimento iniziale (come nei progetti infrastrutturali cofinanziati dai Fondi strutturali) espone a due rischi:

- che il costo iniziale (stimato dal proponente) sia sovrastimato;
- che non sia profuso impegno sufficiente nel garantire il risparmio dei costi durante la gestione nel massimizzare il servizio⁹.

Tali rischi rimangono in capo al principale che come unico mezzo per limitarli ha quello di pagare costosi servizi di controllo ed eventualmente attivare un contenzioso per il recupero dei trasferimenti. Tuttavia spesso ciò non basta a garantire un livello ottimale di attività.

Gli *incentivi in itinere* sono erogati sulla base della rispondenza dell'attività a determinati criteri di efficienza nella gestione o del processo produttivo. È questo, ad esempio, il modo in cui è stata applicata la riserva premiale comunitaria¹⁰. È lo stesso tipo di incentivo legato al disimpegno automatico delle risorse, il quale mira a un efficiente assorbimento dei fondi, indipendentemente dall'esito finale. Questo sistema può stimolare l'efficienza della gestione, ma prescinde dal controllo dell'esito finale. In questo senso può determinare in alcuni casi incentivi perversi al raggiungimento di un risultato ottimale: l'incentivo a un rapido assorbimento dei fondi, se non combinato

⁹ Massimo Florio (2006).

¹⁰ UVAL (2006).

a un controllo dell'efficacia della spesa, può stimolare uno spreco di risorse. Questi incentivi non prevengono dal rischio di una gestione inefficace.

Tramite gli *incentivi ex-post* si coinvolge l'agente nel controllo di tali rischi remunerandolo con l'appropriazione di parte del risparmio di efficienza raggiunto (in questo caso, l'attore è il più indicato ad agire in tal senso, in quanto ha maggiore controllo delle risorse). Questo schema è utilizzato spesso per la remunerazione di professionisti e consulenti¹¹. Tali incentivi sono infatti erogati dopo che l'azione si è compiuta e sulla base di una valutazione ex-post del livello di risultato raggiunto: essi corrispondono alla logica del premio. Un tipico esempio sono le *stock options* concesse ai manager delle aziende e che in sostanza legano parte della remunerazione del manager al risultato dell'azienda, oppure la corresponsione di un bonus salariale al raggiungimento di determinati livelli di profitto o di target in termini di budget, o ancora il compenso dell'avvocato in relazione ai risultati della causa. Per questo motivo gli incentivi ex-post sono più forti di quelli ex-ante e sono coerenti con l'approccio di orientamento al risultato.

Nella presente trattazione ci si occupa solo degli incentivi in itinere ed ex-post¹².

Gli incentivi possono essere di varia natura:

- *monetaria;*
- *reputazionale;*
- *morale;*
- *psicologica.*

Questi aspetti sono spesso compresenti. All'attribuzione di un premio monetario segue comunque un riconoscimento reputazionale e così via. Si può spesso pensare che l'incentivo monetario sia quello determinante e che sia collegato a incentivi secondari di altra natura che lo rafforzano, ma non è sempre così.

La natura dell'incentivo deve essere coerente con il tipo di attore cui è dedicato: per avere la forza di influenzare il comportamento di un attore, esso deve avere qualche valore per l'attore stesso. Per questo motivo la negoziazione dei termini del contratto e dell'incentivo con l'agente è fondamentale per la fattibilità e la credibilità dell'intero sistema.

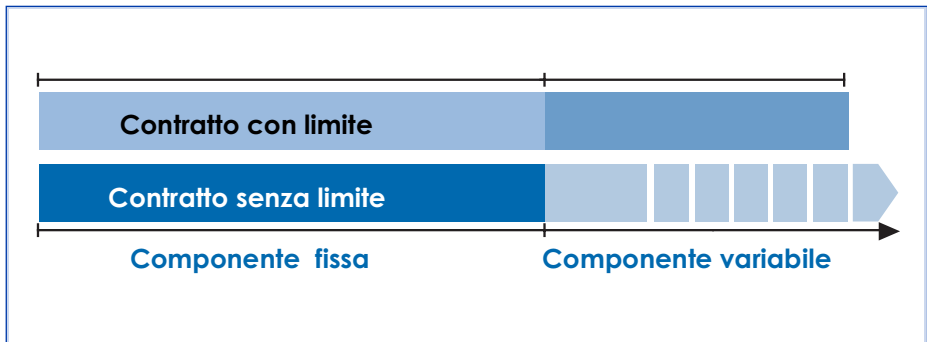
¹¹ Gibbons (1998).

¹² Alcuni tipi di incentivo ex-ante tuttavia possono essere efficaci, ad esempio quando vi è un profitto che è automaticamente attribuito al soggetto incentivato.

L'entità dell'incentivo è determinata sia dalla parte variabile del contratto che dall'ammontare del premio. Possono essere considerate due tipologie di determinazione dell'entità del premio:

- ➔ *La remunerazione totale ha un tetto massimo.* L'agente riceverà una remunerazione basata su un compenso fisso più una parte variabile. La parte variabile si attribuisce in base alla misura dell'efficienza attribuita all'operato dell'agente. L'agente potrà ricevere o tutta la somma variabile accantonata oppure solo una parte di essa.
- ➔ *Il contratto non ha un tetto massimo.* L'agente riceverà una remunerazione totale basata su di una quota fissa, più una parte variabile che non ha un limite massimo prefissato, ma che può assumere valori sulla base del comportamento del risultato ex post.

Figura 4. Entità dell'incentivo



3. Efficacia dell'incentivo

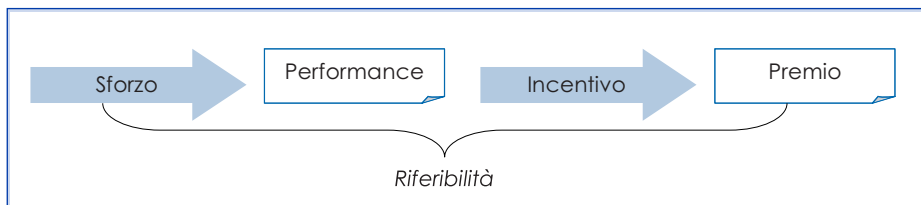
La forza e l'efficacia dell'incentivo dipendono dal suo grado di:

- ➔ *appropriabilità;*
- ➔ *riferibilità.*

L'*appropriabilità* indica quanta parte del guadagno di efficienza prodotta da un maggiore sforzo dell'agente viene trasferita, tramite il meccanismo di incentivo, all'agente stesso.

La *riferibilità* indica quanta parte del guadagno di efficienza è imputabile in maniera causale e diretta allo sforzo dell'agente. La riferibilità riguarda sia l'influenza dello sforzo sulla performance finale che della performance sulla determinazione dell'incentivo.

Figura 5. Riferibilità dell'incentivo



Queste due caratteristiche dipendono in sostanza dal controllo che l'agente ha sulla performance che può generare il raggiungimento o meno dell'obiettivo su cui è posto l'incentivo. Riferibilità e appropriabilità indicano quindi la probabilità che il premio collegato all'incentivo sia ottenuto da chi ha contribuito in maniera effettiva al risultato.

Maggiore sarà la misura dell'appropriabilità, più forte sarà lo stimolo all'efficienza, e dunque l'incentivo. Più l'efficienza è riferibile allo sforzo dell'agente, più efficace sarà l'incentivo.

Appropriabilità e riferibilità dipendono:

- dalla natura del processo produttivo;
- dal grado di controllo e autonomia che l'agente ha rispetto al processo produttivo.

Per tale ragione ogni contratto deve calibrare in modo opportuno tra i vari livelli e per ogni agente, il *rapporto tra controllo e autonomia* che l'agente deve avere sulle risorse che ha a disposizione.

Ogni contratto deve stabilire per ogni agente:

- a) quali sono le risorse sotto il suo controllo;
- b) il grado di autonomia con cui egli può disporre delle stesse.

Questi due fattori rispondono alla necessità di definire il perimetro di competenze di ciascun agente in relazione all'obiettivo a cui tutti gli agenti contribuiscono congiuntamente. Tuttavia questi concetti hanno una valenza operativa molto differente:

- *la definizione del controllo di ciascun agente*, serve per limitare lo spazio di azione di ogni agente in modo da permettere che ci sia coordinamento tra agenti allo stesso livello (relazione orizzontale tra agenti);
- *la definizione del grado di autonomia*, invece, è essenziale per garantire che l'agente possa esprimere in modo completo la sua capacità nel gestire il processo di produzione (relazione verticale con il principale).

Il contratto deve essere predisposto in modo da bilanciare questi due ingredienti in funzione dell'obiettivo e delle relazioni tra gli attori che sono presenti nel sistema.

Perché un agente sia stimolato ad assumere un certo comportamento, deve essere certo che la sua azione possa generare un risultato capace di far scattare l'incentivo. Di conseguenza l'incentivo deve essere posizionato su un risultato che è (almeno in buona parte) all'interno della sfera di controllo dell'agente e da esso influenzabile.

Sebbene il comportamento dell'agente abbia potenzialmente un'influenza anche su obiettivi di più alto livello (qualora l'albero degli obiettivi sia coerente), l'intensità dell'influenza è decrescente rispetto all'aumentare della distanza dell'obiettivo considerato rispetto all'agente. In tali casi la motivazione dell'agente diminuisce con il diminuire dell'intensità dell'influenza che la propria azione esercita sull'obiettivo connesso all'incentivo; diminuisce anche la riferibilità di quest'ultimo rispetto all'agente. Per esempio, la riferibilità dello sforzo del gestore del servizio di asili nido alla soddisfazione dell'utente è evidentemente molto maggiore rispetto all'obiettivo di aumento del tasso di disoccupazione femminile.

La posizione dell'incentivo rispetto all'agente e all'obiettivo ultimo, è un aspetto di cruciale importanza affinché il sistema incentivante funzioni e sia capace di determinare un comportamento dell'agente, così com'era stato pianificato.

4. Performance e indicatori

La *performance* è intesa come il grado di efficienza con cui si realizza l'attività produttiva. Essa è il risultato della combinazione tra: *tecnologia* (insieme degli input produttivi, comprese le competenze); *sforzo* operato dall'agente nel combinare le risorse produttive; influenza del *rischio*. Il grado dell'influenza di questi tre fattori sulla performance dipende dalla natura dell'attività. In particolare:

- il grado di rischiosità aumenta all'aumentare dell'entità di risorse sotto il controllo dell'agente e all'aumentare dell'influenza delle variabili esterne al controllo dell'agente (così il servizio di asili nido è, potenzialmente, meno rischioso della costruzione di una grossa infrastruttura di trasporto);

- il valore della tecnologia sulla performance aumenta all'aumentare del contenuto strettamente tecnico del servizio, in termini di competenze o di risorse materiali (il funzionamento di una centrale elettrica è più rischioso di un servizio di mensa scolastica).

Detto ciò è chiaro comunque che lo sforzo dell'agente può influire in una certa misura sia sulla gestione del rischio che sul miglioramento della tecnologia.

La performance non è conoscibile dal principale se non alla fine del processo e tramite una valutazione ex-post dell'operato dell'agente. Tuttavia qualche conoscenza sull'influenza delle tre componenti fondamentali (tecnologia, sforzo e rischio) sulla performance è necessaria per garantire la riferibilità dello sforzo dell'agente rispetto alla performance ex post.

4.1. Definizione della performance

La performance può essere definita in termini qualitativi o quantitativi e riguarda il grado di efficienza della produzione (minor costo a parità di qualità). Nella sostanza può essere intesa come:

- La stessa quantità di output a un costo minore.
- Una quantità di output maggiore a un costo invariato.
- Un output di uguale qualità a un costo minore.
- Una migliore qualità a un costo invariato.

Ad esempio nel caso del trasporto pubblico la performance potrebbe essere riferita sia alla qualità del servizio a un certo costo, sia al costo per persona trasportata in una certa tratta in un dato periodo di tempo.

Le dimensioni della performance di un determinato servizio possono essere molteplici. Alcune possono essere in potenziale conflitto tra di loro: puntare al risparmio dei costi unitari può esporre al rischio di penalizzare la qualità del servizio, se non si definiscono contemporaneamente standard qualitativi da garantire.

Per questo motivo occorre innanzitutto definire che cosa si intende per performance del servizio, sotto i tre aspetti di qualità, quantità e costo unitario. L'aspetto specifico che si intende influenzare con il sistema di incentivo deve essere chiaramente definito. La possibilità di definire in modo univoco la performance e valutarne il miglioramento è legata alla possibilità di costruire un sistema di indicatori di performance efficaci.

4.2. Misurare la performance

Per misurare la performance si necessita di:

- ➔ costruire un sistema di indicatori che la descriva;
- ➔ rilevare il valore iniziale e quello finale per valutare il cambiamento.

La costruzione di un sistema di indicatori è un presupposto tecnico al sistema di incentivi e risponde all'esigenza di adottare una metrica per rendere valutabile la performance.

Il sistema per la sua misurazione è invece un requisito perché si possa valutare quale sia il livello attuale di performance e se siano in atto miglioramenti o peggioramenti di essa.

Performance di tipo *qualitativo* (il miglioramento della qualità dei servizi di asilo nido a parità di costo, oppure una diminuzione del costo a parità di qualità) possono, in alcuni casi, essere misurate tramite la soddisfazione degli utilizzatori. Si possono cioè definire alcuni aspetti rilevanti che descrivano la qualità (disponibilità di orari, competenza del personale, disponibilità di programmi ricreativi) e somministrare dei questionari diretti agli utenti per apprezzare il grado di soddisfazione di essi rispetto agli aspetti identificati. Tale metodo permette di misurare una *proxy* della qualità dei servizi e di associare un determinato incentivo al raggiungimento di un certo livello di qualità (i questionari rilevano un aumento del grado di soddisfazione rispetto alla rilevazione precedente).

Quando si vogliono misurare aspetti *quantitativi* della performance (numero di utenti serviti, metri cubi di rifiuti trattati, numero di famiglie servite, sempre in riferimento al costo unitario) occorre sempre precisare una qualche forma di standard qualitativo per evitare di creare effetti perversi dell'incentivo sulla qualità del servizio. Gli indicatori devono il più possibile essere oggettivi, in modo da evitare fraintendimenti, errate interpretazioni e soprattutto contestazioni nella fase di verifica ex-post.

4.3. Selezione degli indicatori

Un indicatore è uno strumento che descrive un determinato aspetto di un fenomeno. Un insieme di indicatori, opportunamente disegnati e assemblati, permettono la conoscenza di un fenomeno.

Quando si sceglie un indicatore o un gruppo di indicatori devono essere presi in considerazione tre aspetti:

- ➔ *contenuto informativo*;

- *misurabilità*;
- *convenienza*.

Ogni indicatore ha un *contenuto informativo* specifico che si limita a spiegare solo un singolo aspetto di un fenomeno. I fenomeni, per contro, sono spesso situazioni complesse che contemporaneamente coinvolgono differenti dimensioni quali-quantitative. Scegliere un indicatore per monitorare un fenomeno su cui posizionare un incentivo significa dare al principale la possibilità di monitorare e incentivare l'agente esclusivamente per l'aspetto concernente quell'indicatore.

Una tale situazione può essere problematica per il principale: ad esempio, scegliere il numero di bambini serviti a una mensa scolastica come indicatore per valutare il servizio, implica controllare solo l'aspetto quantitativo, e non controllare altri aspetti come la qualità dei pasti, il numero degli inservienti rispetto agli utenti o altri aspetti di efficienza e/o qualità nella produzione del servizio. Porre dunque un incentivo solo su questo indicatore significherebbe dare all'agente un segnale in una direzione precisa: aumento numero degli utenti. Tale segnale potrebbe indurre l'agente a comportamenti opportunistici dove la ricerca dell'incentivo collegato può comportare costi collaterali.

Non si deve fare dunque affidamento su di un unico indicatore, ma deve essere scelto un gruppo di indicatori opportunamente congegnati per monitorare in modo armonioso un fenomeno. La scelta deve essere fatta in funzione degli interessi conoscitivi del principale.

Quando si sceglie un indicatore deve essere tenuto in considerazione il problema della sua *misurabilità*. La misurabilità dell'indicatore va di pari passo con:

- la natura della performance;
- l'esistenza di un sistema per la rilevazione dei dati.

Per quanto riguarda la natura dell'indicatore si rimanda in parte a quanto già detto a proposito della natura della performance.

Il problema dell'esistenza di un sistema di rilevazione dei dati è essenziale per la fattibilità del sistema di incentivo perché influisce sulla convenienza del sistema di indicatori. La *convenienza* riguarda l'adeguatezza delle risorse che occorre mobilitare per effettuare le rilevazioni sugli indicatori. Se le risorse sono troppo elevate o troppo complesse rispetto alla performance che si intende controllare, il sistema previsto non è conveniente. Le risorse che si rendono necessarie per la misurazione degli indicatori dipendono dalla numerosità e complessità degli indicatori e dal loro sistema di rilevazione. Esso può essere costruito ad hoc oppure

sfruttare un sistema di rilevazione già esistente, come ad esempio sistemi di rilevazione statistica nazionale o locale oppure osservatori tematici locali. L'esistenza di un sistema di rilevazione cui fare riferimento abbatta i costi della progettazione di un sistema di incentivo, ma esso potrebbe non essere sufficientemente rilevante ai fini del miglioramento della performance. Al contrario, un sistema ad hoc sarebbe disegnato appositamente per il sistema di incentivo, ma potrebbe richiedere risorse onerose per la sua realizzazione e limitare la possibilità di attività di benchmarking con servizi omologhi.

Le caratteristiche fondamentali del sistema di rilevazione ai fini dell'efficacia dell'incentivo sono:

- rilevanza rispetto alla performance da misurare;
- completezza rispetto agli indicatori selezionati;
- puntualità della rilevazione.

Se il sistema di rilevazione è esterno rispetto agli attori (un istituto di ricerca, una società incaricata di indagini dirette) la credibilità del sistema è rafforzata.

4.4. Differenti tipologie di indicatori

Gli indicatori possono essere di differente tipologia rispetto a:

- caratteristiche del processo;
- caratteristiche del prodotto.

Un indicatore può focalizzarsi ad esempio sui fattori di produzione, sulle operazioni di combinazione dei fattori, ma anche sui profili quantitativi dell'output, su quelli qualitativi, sui risultati e/o sugli impatti generati dall'output.

Allo stesso tempo l'indicatore può essere di varia natura:

- finanziaria;
- economica;
- sociale;
- patrimoniale;
- fisica,
- altro.

Il punto fondamentale è scegliere un tipo di indicatore coerente con la performance che si vuole misurare.

Un sistema di indicatori deve essere:

- *Significativo*: rilevante per gli scopi conoscitivi del principale.
- *Appropriato*: permettere un'effettiva conoscenza della performance.

- *Completo*: in grado di rappresentare le dimensioni significative del fenomeno.
- *Valido e affidabile*: costruito su dati attendibili e metodologie solide.
- *Chiaro*: il significato delle misurazioni deve essere facilmente comprensibile al principale e all'agente.
- *Tempestivo*: flessibile e veloce nell'utilizzo; le informazioni che sono generate dal sistema devono essere ottenute in modo da entrare in maniera significativa e operativa nel sistema gestionale.
- *Conveniente*: il costo della raccolta delle informazioni e della loro elaborazione deve avere un costo minore dei benefici che il sistema può produrre.
- *Sensibile*: le variazioni degli indicatori devono riflettere variazioni dei profili gestionali indagati.

4.5. Fissare i target

Una volta definita la performance e scelti gli indicatori più appropriati occorre misurare il valore iniziale e stabilire il metodo per valutare il miglioramento della performance che garantisce l'appropriabilità del premio. Occorre cioè stabilire un valore soglia, o target. Il target è il valore di efficienza per un dato indicatore; è la soddisfazione dell'indicatore, nella misura prestabilita, che fa scattare l'incentivo.

I target devono essere:

- *Pochi*, altrimenti generano confusione per l'agente che potrebbe avere troppi segnali per il suo comportamento.
- *Chiari*, per poter mandare messaggi coerenti e non conflittuali.
- *Non rinegoziabili*, per creare credibilità e generare per gli agenti un meccanismo di apprendimento del funzionamento del sistema, in vista di cicli successivi di applicazione dello stesso¹³.

Definire il valore dei target è un'attività strategica che influisce direttamente sulla capacità di un incentivo di influenzare il comportamento dell'agente:

- target troppo alti scoraggiano l'agente;
- target troppo bassi non creano il presupposto per un comportamento efficiente.

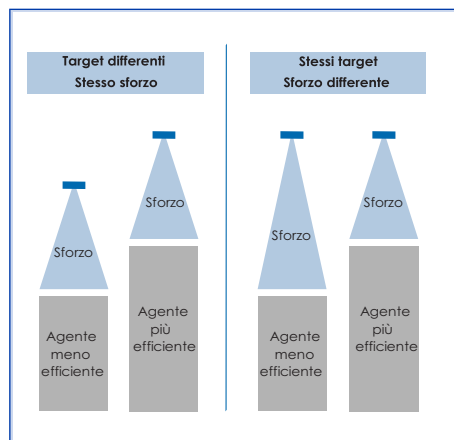
¹³ Oppure la rinegoziabilità deve essere correlata a categorie ben definite di eventi esogeni.

Il target deve essere posizionato a un livello che l'agente percepisce di poter raggiungere e tale da indurlo a comportarsi con efficienza.

È importante per il principale la conoscenza delle caratteristiche dell'agente e dell'attività produttiva. Il target è dipendente dalle caratteristiche specifiche di ciascun agente e dunque dovrebbe essere disegnato specificamente per ogni singolo caso.

In particolare, in un sistema multiagente la fissazione dei target deve tenere in considerazione il fatto che gli agenti possono avere inizialmente differenti capacità e differenti livelli di efficienza.

Figura 6. Scelta del target



Fissare un target unico per un gruppo di agenti può essere iniquo. Infatti coloro che sono più efficienti, oppure già operano vicino al livello del target, non avranno difficoltà a raggiungerlo e lo sforzo aggiuntivo richiesto loro (relativamente basso) non è indice di un processo produttivo relativamente più efficiente. Al contrario gli agenti meno efficienti o che operano a livelli molto distanti dal target potrebbero non essere in grado di raggiungerlo, oppure doversi sforzare molto rispetto agli altri agenti più efficienti.

La soluzione ottimale, sebbene più tortuosa, sarebbe quella di disegnare uno specifico target per ogni agente di modo che lo sforzo relativo richiesto a ciascuno sia della stessa intensità.

I target in questo caso possono essere definiti in modo *assoluto* o *relativo*. Nel primo caso, possono dipendere da un valore assoluto dell'indicatore di performance (diminuzione del 10% del costo di produzione a parità di qualità). Nel secondo caso, possono dipendere da una misura del posizionamento relativo della performance di un agente rispetto ad altri (migliorare il proprio posizionamento relativo, in un ranking).

5 Rischio

Il rischio è l'evenienza che accada qualcosa che diminuisca la possibilità di raggiungere l'output fissato, nonostante il processo produttivo sia effettuato utilizzando il massimo livello di sforzo. Il rischio è il fattore che insieme allo sforzo e alla tecnologia determina il grado di efficienza del processo di produzione dell'output. Esso può avere un'influenza maggiore o minore sull'output finale, a seconda della natura del processo produttivo e dell'output finale. In linea di principio, quanto più l'output rappresenta un effetto remoto delle azioni dei singoli attori, tanto maggiore sarà l'elemento di incertezza.

Il rischio è un fattore derivante dalla dinamicità del sistema. Il processo, infatti, si svolge nel tempo - a volte in archi temporali considerevolmente ampi - e ciò implica che la situazione analizzata ex-ante è soggetta a numerosi cambiamenti capaci di influire, in positivo o in negativo, sulla performance globale della politica. Occorre dunque studiare dei meccanismi per governare la mutevolezza delle circostanze e farle rientrare in modo virtuoso nell'aggiustamento della programmazione e gestione della politica stessa.

Il rischio non è determinato né dal principale né dall'agente e l'unica azione che può essere intrapresa a suo riguardo è stabilire delle regole chiare e condivise per la sua attribuzione. Nei confronti del rischio si possono intraprendere tre diverse decisioni:

- dividerlo secondo una certa proporzione;
- attribuirne la responsabilità a uno dei due contraenti;
- stipulare un contratto di assicurazione e attribuirlo a un terzo attore, contro un costo predeterminato.

Il sistema di incentivi può agire nel senso di stimolare o meno l'assunzione del rischio dell'azione. La valutazione della rischiosità della produzione dell'output riguarda infatti la riferibilità dell'efficienza allo sforzo dell'agente.

Data la sua natura imprevedibile e la sua capacità di influenzare anche

negativamente l'output, il rischio rappresenta un costo per la cui assunzione ogni attore vuole vedere corrisposta una copertura adeguata.

5.1. Tipologie di rischio

Vi sono differenti tipologie di rischio distinguibili a seconda della causa:

- *rischi generali;*
- *rischi operativi.*

I secondi si distinguono dai primi perché riguardano tutte le tipologie di rischio specificatamente riconducibili alla realizzazione o gestione di una politica pubblica.

Facendo riferimento all'argomento della nostra trattazione si annoverano:

1 Tra i *rischi generali*, ad esempio:

- *il rischio politico;*
- *il rischio di evoluzione della normativa nazionale e regionale nei settori interessati;*
- *i rischi ambientali e naturali.*

2 Tra i *rischi operativi*:

- *il rischio di completamento*, connesso alla difficoltà di prevedere eventuali fenomeni che nella fase di progettazione e realizzazione determinino slittamenti o aggravamenti di costi;
- *rischi amministrativi*, connessi alla difficoltà e alla potenziale imprevedibilità dei tempi e dei processi amministrativi che saranno connessi alla realizzazione della politica;
- *rischi gestionali*, connessi alla capacità del management della politica di interpretare correttamente le situazioni inattese, mettendo in pratica le necessarie misure di aggiustamento;
- *rischi di controparte*, relativi all'ipotesi che non vi sia collaborazione tra gli attori, oppure che vi siano attori che non rispettano le obbligazioni dei contratti in essere;
- *rischi di incompletezza contrattuale*, derivante dalla difficoltà di dare applicazione a contratti complessi senza che questi si prestino a contenziosi.

5.2. Allocazione del rischio

Nella realtà il rischio si presenta come un insieme unico di alcune delle categorie precedenti e ha la forma di un costo che deve essere sopportato da qualcuno degli

attori del sistema. Per una gestione corretta, si necessita di dividerlo in tutte le sue componenti fondamentali e di distribuirlo a ogni attore sulla base delle responsabilità di ciascuno.

L'area di responsabilità è data dall'insieme delle risorse sotto il controllo diretto di un attore. All'interno di tale spazio l'attore deve assumersi il rischio che si può manifestare - di qualunque natura esso sia - e che può inficiare il raggiungimento dell'output.

In linea di principio i rischi operativi sono a carico dell'agente e i rischi generali a carico del principale, anche se può essere negoziato diversamente.

In un modello complesso, la separazione e la definizione precisa delle aree di responsabilità rispetto al rischio è di fondamentale importanza per garantire il funzionamento del sistema e tale definizione deve essere fissata direttamente nel contratto. In particolare deve essere chiara la ripartizione del controllo delle risorse da parte di tutti gli attori del sistema, evitando che ci siano non solo vuoti di responsabilità, ma anche sovrapposizioni.

Questo aspetto è particolarmente significativo in sistemi multi-agente, in cui il fattore di rischio è rappresentato anche dal livello di cooperazione che gli altri agenti garantiscono al raggiungimento dell'output finale.

6 Selezione degli agenti

Il principale vorrebbe sempre poter scegliere l'agente in grado di svolgere il proprio compito con la massima efficienza, ma non sempre esiste questa possibilità.

È generalmente possibile che il principale scelga gli agenti, nel caso in cui si stipuli un *contratto* - per es.: affidamento della gestione di un servizio pubblico a un operatore privato esterno - mentre, nel caso del *quasi-contratto* - es.: affidamento di una competenza a un ufficio preposto; delega da un livello istituzionale a un altro - questo non è possibile.

Tuttavia, l'asimmetria informativa non permette al principale di conoscere quale sia la tecnologia degli agenti. Egli è a conoscenza solo di quali siano gli strumenti presenti sul mercato o sul quasi-mercato del settore pubblico e di come questi siano posseduti in media dall'insieme degli agenti, ma non può distinguere tra agenti più efficienti e meno efficienti. Egli deve dunque applicare un sistema di scelta che gli consenta di scremare gli agenti meno efficienti rispetto a quelli più efficienti, o almeno di pagare la tecnologia meno efficiente per quello che effettivamente vale.

Il processo di selezione deve risolvere il problema di *individuare l'agente con la migliore tecnologia*. La soluzione ottimale per il principale sarebbe fornire agli agenti un menù di possibilità contrattuali adattabili ai diversi livelli di efficienza tecnologica, e lasciare libero ognuno di scegliere la possibilità che preferisce. Il concetto di *menù* indica la possibilità che il principale sia in grado di proporre un tipo di contratto specifico da associare a ogni livello di tecnologia esistente: la parte di remunerazione variabile associata al contratto sarà più o meno estesa in base al livello di efficienza della tecnologia. In questo modo gli agenti si autoselezionano. Ad esempio, se l'incentivo ex-post è legato alla quantità di servizio a parità di qualità, si potrà verificare che:

- chi sa di avere i migliori strumenti, sceglierà contratti con una parte maggiore di remunerazione variabile, poiché è cosciente di poter beneficiare dell'incentivo;
- chi non ha strumenti efficienti, sceglierà contratti a prezzo fisso, perché la sua minore capacità non gli permette di agire in modo tale da estrarre l'incentivo.

Nella realtà il sistema che più si avvicina allo schema del menu dei contratti è l'asta competitiva per l'assegnazione della gestione del servizio. L'asta deve essere competitiva nel senso che il principale:

- descrive il tipo di servizio di cui necessita;
- fissa i termini contrattuali per lo svolgimento del compito;
- indica la retribuzione massima;
- esplicita i criteri su cui baserà la scelta dell'agente.

Gli agenti, per contro, formulano la loro proposta in termini economici e tecnici. Il principale sceglie, sulla base dei criteri stabiliti, l'agente che fa la migliore proposta in termini di qualità/prezzo.

In un certo senso fissando i compiti, i tempi e i requisiti del servizio, il principale riesce a controllare - con buona approssimazione, in maniera indiretta e in base alla logica dell'autorivelazione - le caratteristiche tecnologiche degli agenti che decidono di fare la loro proposta.

Un metodo per introdurre ancora maggiore controllo del sistema di selezione è quello di proporre un'asta in cui i partecipanti sono già determinati all'inizio.

Il principale propone una bozza di contratto a cui solo un gruppo selezionato di agenti può rispondere. Gli agenti in questo caso dovrebbero essere scelti sulla base di criteri di rivelazione che garantiscono un certo livello di efficienza tecnologica, per esempio sulla base di criteri reputazionali.

Un ultimo modo per poter procedere nella scelta dell'agente è quello della

negoziabile bilaterale del contratto con un certo numero di agenti. Il principale sceglie un certo numero ristretto di agenti e negozia singolarmente con ognuno i termini del contratto, del servizio, le modalità di fornitura e le capacità richieste per lo svolgimento dell'attività: sulla base delle proposte, delle controproposte e delle proprie percezioni, il principale effettuerà la scelta.

Questo schema per la selezione della tecnologia più efficiente può essere combinato con lo schema del contratto basato sulla performance, per controllare anche lo sforzo: così, parte della retribuzione può essere erogata sulla base di una verifica ex-post del risultato dell'attività.

In pratica possono esservi numerosi schemi di meccanismi incentivati, nessuno dei quali può tuttavia impedire del tutto di lasciare una rendita (socialmente costosa) all'agente più efficiente, data l'asimmetria informativa di partenza fra i contraenti. Ciò che si può o si deve fare è bilanciare lo stimolo dell'efficienza con la rendita lasciata all'agente.



Capitolo 3

FASE 3 – VALUTAZIONE EX-POST

Il sistema di incentivi qui tratteggiato svolge la sua funzione nell'assegnazione dei premi sulla base della performance osservata ex-post.

Gli elementi che caratterizzano il sistema di valutazione ex-post sono:

- la selezione dei valutatori;
- il meccanismo di valutazione e assegnazione del premio;
- l'attività di reporting e di diffusione dei risultati.

1. Selezione dei valutatori

Il valutatore ha l'incarico di raccogliere i dati e le informazioni relative all'operato dell'agente e di formulare un giudizio circa il livello di performance espressa. Sulla base della sua valutazione il principale corrisponderà o meno gli incentivi all'agente (o agli agenti).

Il ruolo del valutatore è critico per la riuscita e la credibilità del sistema. Per rafforzare tale credibilità è spesso opportuno che il valutatore sia indipendente ed esterno rispetto al principale e all'agente¹⁴. Grazie a un procedimento di questo tipo la corresponsione di incentivi da parte del principale può essere accettata da tutti i portatori di interesse in quanto basata su di un insieme di dati attendibili e certificati.

¹⁴ Non necessariamente, tuttavia, essendo nella pubblica amministrazione.

Tuttavia la scelta del valutatore, in quanto esso stesso agente rispetto a un principale (in questo caso l'organo incaricato di fornire le valutazioni al sistema), presenta nuovamente i problemi che ricadono all'interno della teoria principale-agente in asimmetria informativa. Per questo motivo la sua scelta e il controllo del suo sforzo devono essere ispirati ai concetti e ai suggerimenti presenti in questo manuale.

2. Sistema di valutazione e attribuzione del premio

Il momento della valutazione ex-post è caratterizzato dalla trasmissione di un segnale dal principale all'agente. Tale segnale può essere sotto forma di premio o di punizione e deve essere in grado di indurre l'agente a riconsiderare il suo operato e a modulare il suo comportamento futuro, nel caso di giochi ripetuti. Perché il segnale sia efficace deve essere prodotto da un sistema di valutazione credibile e affidabile, in cui le regole per l'assegnazione degli incentivi siano determinate fin dall'inizio della fase di implementazione del sistema e stabili nel tempo. Tali caratteristiche sono necessarie per garantire la credibilità del sistema e l'adozione, da parte dell'agente, di comportamenti futuri specifici e modulati sulla base di tali regole.

2.1. Modulazione dei target

È fondamentale determinare fin dall'inizio del processo il grado di rigidità dei target. È possibile infatti che dopo che siano stati definiti i target, stipulato il contratto e avviato il processo di produzione, intervengano fenomeni per cui il livello di target stabilito precedentemente non è più significativo. Si fa riferimento dunque alla possibilità che il target per qualche motivo diventi inadeguato (si veda la sezione sul rischio), cioè:

- intercorrano motivi interni o esterni al volere dell'agente per cui il target fissato diventa irraggiungibile;
- intervengano cause che rendano troppo facile il raggiungimento di un target prefissato.

È da notare che la convenienza per la rinegoziabilità dei target esiste sia per il principale che per l'agente. Se ad esempio consideriamo il caso in cui un target diventa irraggiungibile, potrebbe accadere che l'agente si demotivi a raggiungerlo e non cerchi di esprimere ulteriore sforzo nel suo operato. In tal caso l'unica possibilità

è di rinegoziare il valore del target a un livello realistico, date le nuove condizioni.

La flessibilità del livello dei target è tuttavia un elemento molto critico che può minare la trasparenza del sistema. È pertanto necessario che siano stabilite fin da subito delle regole circa le modalità e i tempi con cui i target possono essere rinegoziati:

- i casi in cui è ammissibile o meno la rinegoziazione (es. solo quando intercorrono cause non legate a comportamenti dell'agente);
- le modalità con cui deve avvenire la rinegoziazione (es. secondo procedure fisse o con un certo grado di discrezionalità);
- l'ampiezza massima consentita per i nuovi livelli di target (es. fino al 20% in più o in meno rispetto al livello precedente);
- i tempi del processo di produzione entro i quali è consentito rinegoziare (es. con riferimento alla prossimità del momento di valutazione);
- la natura della rinegoziazione, se sia concesso solo per i target oppure anche per gli incentivi (es. cambiarne la modalità di assegnazione).

2.2. Assegnazione del premio

Si possono scegliere differenti metodologie per l'assegnazione del premio:

- un *metodo automatico*, per cui o l'agente raggiunge il target e ottiene il premio, oppure l'agente non raggiunge il target e non ottiene il premio;
- un *metodo modulare*, in cui tutti gli agenti ricevono un premio in base al livello di performance raggiunto indipendentemente dal superamento di una soglia;
- una *soluzione mista*, in cui tutti coloro che hanno raggiunto il target sono premiati in misura determinata dall'intensità del superamento del target.

In generale, per una questione di credibilità e di efficacia del sistema di competizione, è opportuno che il sistema preveda “vincenti” e “perdenti”. In particolare, la scelta di una metodologia ha implicazioni sulla capacità del sistema di stimolare o meno meccanismi di competizione tra gli agenti.

Un metodo secco e rigido potrebbe implicare che:

- un agente che abbia raggiunto il target, non abbia più stimoli per migliorare ulteriormente la propria performance;
- un agente troppo distante dal target, non abbia stimoli per migliorare data l'impossibilità di raggiungere il target fissato.

Per contro un sistema in cui tutti sono premiati - sebbene sulla base delle loro performance relative - può perdere la capacità di selezionare e premiare coloro che

sono stati efficienti. Tuttavia rispetto al caso precedente questo sistema inserisce un meccanismo competitivo all'interno del processo di assegnazione.

Un sistema misto, invece, fornirebbe la certezza di premiare solo gli attori sopra un certo livello di efficienza e contemporaneamente stimolare una certa competizione tra questi.

L'assegnazione del premio deve essere effettuata direttamente dal principale sulla base di:

- indicazioni che gli pervengono dal sistema di valutazione;
- regole preposte per questa specifica attività.

Quanto più risulta automatica questa procedura, tanto maggiore sarà la trasparenza e la credibilità che i differenti portatori di interessi avranno nei confronti del sistema. A questo punto, infatti, non può essere ammessa alcuna tipologia di interferenza nel processo di assegnazione.

3. Apprendimento e reporting

L'elaborazione e la circolazione delle informazioni e dei dati generati da un sistema di indicatori sono tra i principali benefici che l'implementazione di un sistema di incentivi può generare.

L'attività di elaborazione sistematica e corretta dei dati forniti dalle rilevazioni ex-ante ed ex-post condotte sugli indicatori, può infatti indurre benefici nei confronti di numerosi stakeholders interni ed esterni all'organizzazione considerata.

Alcuni benefici che si possono individuare sono:

- maggiore conoscenza delle attività che sono condotte dai vari attori coinvolti;
- maggiore trasparenza dei meccanismi di attribuzione e di utilizzo delle risorse;
- possibilità di identificare le migliori pratiche e di promuoverle all'interno e all'esterno dell'organizzazione considerata;
- possibilità per ogni agente di valutare la sua performance rispetto a target specifici;
- possibilità di individuare e successivamente indagare le motivazioni alla base di ogni scostamento tra performance espressa e target atteso;
- possibilità di creare dei benchmark per la valutazione della performance, cioè dei valori di confronto su specifiche attività svolte da attori con le stesse caratteristiche (es: poter confrontare la performance di un Comune

circa il trasporto pubblico con quella relativa allo stesso servizio di un gruppo di altri Comuni);

- possibilità di programmare le attività e i contratti futuri sulla base dell'evidenza passata.

L'efficacia dell'attività di reporting è tanto maggiore quanto più essa è resa accessibile sia ad attori interni al sistema che ad attori esterni allo stesso. Più in generale la pubblicità è un punto centrale per la riuscita e lo sviluppo dell'intero sistema. Questo elemento può contribuire in maniera determinante a:

- responsabilizzare gli attori rispetto ai loro obiettivi;
- responsabilizzare gli attori nei confronti della società e degli utilizzatori dei servizi;
- aumentare la trasparenza nel processo di allocazione delle risorse e nella fissazione dei target;
- garantire che le regole siano rispettate;
- generare sistemi di incentivi reputazionali.

Un sistema di incentivi non dovrebbe essere un esercizio una tantum, ma deve essere un'attività ripetuta sistematicamente nel tempo, guidata dalla convinzione dei gestori pubblici circa la sua efficacia nel medio-lungo periodo. Un utilizzo protratto negli anni di un sistema incentivante crea, infatti, la possibilità di un affinamento delle metodologie e delle procedure che lo governano. In aggiunta, anche gli attori avranno con il tempo la possibilità di modulare i loro comportamenti sulla base di una sempre maggiore conoscenza delle regole del sistema.

La *ripetizione del gioco* genera dunque un processo di apprendimento in almeno due direzioni:

- sugli attori, che diventano sempre più capaci di muoversi tra le regole e le procedure del sistema;
- su chi disegna il sistema, che aumenta le capacità di strutturarlo in modo sempre più efficace a promuovere l'efficienza, nonché a coordinare l'azione dei vari attori.

Il processo di apprendimento è rivolto anche all'esterno cioè a quei portatori di interesse come gli utilizzatori finali di un servizio che, grazie a un'attività di reporting efficace, possono:

- conoscere in maniera più puntuale i meccanismi che regolano l'attività di produzione dei servizi;
- controllare attivamente l'operato degli operatori pubblici.

4 Convenienza del contratto con incentivi alla performance

Progettare e realizzare un sistema di incentivi comporta dei costi e per questo motivo la scelta di realizzare il sistema non è sempre giustificata. Occorre, quindi, confrontare benefici e costi del sistema con incentivi, rispetto a quello senza incentivi. Valutare la convenienza di un sistema di incentivo significa giudicare se i benefici che esso produce siano maggiori o minori dei costi che esso implica.

Per il principale la costruzione del sistema è un costo che può permettere di ottenere un guadagno di efficienza nello svolgimento delle funzioni che delega all'agente. In particolare gli permette di influenzare l'agente a immettere un certo sforzo e dunque una certa efficienza. Se la differenza tra il guadagno e il costo dell'incentivo è positiva, il principale ha una valida motivazione a costruire il sistema.

I costi di progettazione e implementazione di un sistema di incentivi per il principale sono dati da:

- costi per il disegno del sistema;
- costi di costruzione del sistema di indicatori;
- costi di monitoraggio e rilevazione dati;
- costo della verifica ex-post e dell'assegnazione del premio;
- pagamento del premio.

Il guadagno è rappresentato dall'efficienza nella produzione del servizio: minori costi a parità di output o maggiore output (in termini di quantità/qualità) a parità di costo. Il principale deciderà di realizzare un sistema di incentivo se prevede che il risultato netto sia positivo.

Dal punto di vista dell'agente il guadagno di efficienza rappresenta un costo in quanto l'efficienza è prodotta con sforzo, mentre, per contro, l'appropriazione dell'incentivo rappresenta il guadagno. L'agente deciderà di accettare il contratto se ritiene conveniente questo scambio. Occorre dunque soddisfare il cosiddetto "vincolo di partecipazione dell'agente".

Situazione con incentivo

	Costi	Benefici
Principale	<ul style="list-style-type: none"> ➔ progettazione sistema di indicatori ➔ monitoraggio e rilevazione ➔ costo della verifica ex-post ➔ costo fisso + premio 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ maggiore efficienza
Agente	<ul style="list-style-type: none"> ➔ maggiore sforzo 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ incentivo

Nel caso non ci fosse un sistema di incentivo, il principale dovrebbe prevedere un sistema di controllo dell'agente durante lo svolgimento della sua attività e potrebbe risparmiare sui costi della progettazione e realizzazione del sistema nonché sul pagamento del premio, ma lascerebbe all'agente una rendita per il risparmio dello sforzo che si tradurrebbe in un aumento dell'inefficienza nella produzione.

Situazione senza incentivo

	Costi	Benefici
Principale	<ul style="list-style-type: none"> ➔ minore efficienza nella produzione ➔ costo di controllo 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ risparmio di costi
Agente	<ul style="list-style-type: none"> ➔ minore remunerazione 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ minore sforzo

Il confronto tra le due situazioni permette di decidere sulla convenienza del sistema.

Il sistema può tuttavia determinare benefici in momenti differenti nel tempo: benefici a breve (es. minori spese correnti) o benefici a medio-lungo (es. raggiungimento dell'obiettivo di sviluppo). Poiché il sistema è capace di esprimere la sua massima potenzialità nel medio lungo termine - grazie al processo di apprendimento sopra descritto, e dato che il sistema è incentrato al raggiungimento

di un obiettivo finale di sviluppo - è più corretto valutarne la convenienza e l'efficacia in funzione della capacità di raggiungere l'obiettivo di sviluppo nel lungo periodo.

La comparazione tra costi e benefici, dunque, va fatta considerando un orizzonte temporale di medio termine e ponderando in maniera opportuna:

- i costi, spesso immediati e di diretta interpretazione;
- i benefici, ottenibili nel medio termine in termini di sviluppo.

Checklist per la progettazione

Checklist 1: Obiettivi e attori

- L'obiettivo di sviluppo è chiaramente definito?
- Gli obiettivi intermedi, (strumentali e specifici) sono chiaramente definiti?
- Il loro nesso causale con l'obiettivo di sviluppo è evidente e mantenuto nel tempo?
- Sono stati individuati tutti gli attori necessari a ottenere l'obiettivo di sviluppo?
- È identificato il servizio da fornire e soggetto a incentivo?
- Sono descritti i ruoli e le relazioni che intercorrono tra gli attori?

Checklist 2: Servizio e performance

- È chiaramente identificabile un legame diretto tra l'obiettivo di sviluppo, gli obiettivi strumentali, gli obiettivi specifici e i servizi erogati?
- È stata analizzata la natura e l'attività di produzione del servizio?
- Sono stati definiti i contributi di tecnologia, sforzo e rischio per la produzione del servizio?
- È stata descritta in modo chiaro e univoco la performance?
- È stata decisa una qualche forma di allocazione del rischio?
- È stata verificata la riferibilità dello sforzo all'incentivo?

Checklist 3: Il contratto

- È stato individuato e definito l'oggetto del contratto?
- È stato definito l'output atteso e il suo livello di efficienza?
- È stata una scelta di contratto con o senza incentivo?
- Sono state definite in modo preciso le risorse a disposizione dell'agente/agenti?
- Sono stati specificati i livelli di controllo e di autonomia di ogni agente sulle risorse a disposizione?

Checklist 4: Incentivi

- È stata valutata la convenienza di implementare o meno un sistema di incentivi?
- È stato scelto l'obiettivo su cui posizionare l'incentivo?
- È stato individuato l'agente a cui fornire l'incentivo?
- È stata definita la natura, la tipologia e l'entità dell'incentivo?
- È stata definita la misura della performance?
- Sono stati individuati gli indicatori rilevanti?
- È stata verificata l'appropriabilità dell'incentivo rispetto al miglioramento di performance?
- Esiste un sistema di rilevazione degli indicatori?
- Sono definiti i livelli dei target?
- Sono stati selezionati gli agenti?

Checklist 5: Target

- È stato fissato a un valore contemporaneamente raggiungibile e sfidante?
- È raggiungibile alla luce delle risorse a disposizione dell'attore a cui è riferito?
- È possibile raccogliere i dati per valutarne il suo raggiungimento?
- È espresso in modo semplice e chiaro?
- I portatori di interesse giudicano il target appropriato?
- È coerente con gli obiettivi a cui si riferisce?
- È coerente con l'obiettivo di sviluppo?

Checklist 6: Indicatori

- Permettono a tutti i portatori di interessi di conoscere le attività svolte?
- Sono quantificabili e verificabili?
- Aiutano gli attori coinvolti nel processo di pianificazione delle attività, nell'allocazione delle risorse e nella tempestiva correzione degli errori?
- Rendono possibile comparare tra di loro differenti servizi e differenti risultati?
- Riflettono gli effetti imputabili allo sforzo dell'agente?
- Descrivono come dovrebbe cambiare il fenomeno sotto esame?
- È possibile raccogliere i dati necessari per gli indicatori e trasmetterli tempestivamente alle strutture competenti?
- Sono stati approvati dagli attori?
- Sono un numero ragionevole?

Checklist 7: Valutazione ex-post

- È stato definito per tempo il meccanismo di valutazione ex-post delle performance?
- È stato definito un arco temporale non eccessivamente lungo/breve?
- È definito il grado di rigidità e non rinegoziabilità dei target?
- È stato definito un qualche grado di competizione tra gli agenti del sistema?
- È definito il meccanismo di assegnazione dei premi?
- È stato scelto un valutatore esterno e indipendente?
- È stato scelto un metodo per l'assegnazione del premio?
- È stato verificato il nesso tra assegnazione del premio e raggiungimento della performance più efficiente?
- È stato definito il meccanismo di diffusione interna ed esterna dei risultati?

Glossario

Agente: attore che attraverso una relazione di tipo contrattuale e/o gerarchico, riceve una delega da parte di un principale per l'esecuzione di un compito.

Appropriabilità del guadagno di efficienza: grado con cui il guadagno di efficienza è trasferito a ciascuno dei due attori legati da una relazione di tipo contrattuale a prezzo variabile ed è misurata dal parametro della parte variabile del rimborso. Nel modello principale-agente è la misura della forza dell'incentivo.

Attore: indica genericamente un soggetto, sia esso principale o agente. In relazione alla sua funzione obiettivo può essere benevolente o opportunist.

Attore benevolente: attore che ha una funzione obiettivo di massimizzazione del benessere sociale, variamente definito. Nel modello principale-agente, il principale è ipotizzato, almeno in parte, benevolente.

Attore opportunist: attore che ha una funzione obiettivo di massimizzazione dell'utilità personale. Nel modello principale-agente, l'agente è assunto essere opportunist.

Compatibilità degli incentivi: grado di coerenza dei meccanismi incentivanti in sistemi multi-incentivo (presenza contemporanea di più incentivi).

Compito: incarico che il principale delega all'agente e che prevede lo svolgimento di una o più attività che contribuiscono in varia misura alla produzione di un output. È l'oggetto del contratto.

Confrontabilità (dell'indicatore): grado di comparabilità del valore dell'indicatore rispetto a un valore soglia o al valore registrato da altri agenti coinvolti.

Contratto: forma di regolazione della relazione tra due attori che definisce il compito che l'agente è chiamato a svolgere e stabilisce la remunerazione che il principale si impegna a trasferire. Nel modello principale-agente un contratto è lo strumento con cui è regolata la delega tra un principale e un agente che hanno funzioni obiettivo contrastanti.

Contratto completo: contratto che prevede e regola tutte le circostanze in cui un agente si troverà ad agire.

Contratto incompleto: contratto che lascia un certo grado di libertà all'azione dell'agente nello svolgimento del suo compito.

Credibilità: probabilità con cui ogni attore si aspetta che un contratto venga rispettato.

Delega: conferimento da parte di un principale a un agente dell'incarico di svolgere un compito per suo conto.

Distorsione dell'incentivo: effetto perverso dell'incentivo che spinge l'agente ad agire in una direzione diversa da quella desiderata dal principale.

Efficienza: grado di minimizzazione dei costi unitari nella produzione di un dato output. Dipende dalla tecnologia, dallo sforzo o da una combinazione dei due.

Funzioni obiettivo: descrizione del comportamento di un attore in riferimento alla massimizzazione di uno o più argomenti che rappresentano gli obiettivi dell'attore. Nel caso di un attore benevolente, l'argomento è una funzione di benessere sociale; nel caso di un attore opportunist, l'argomento è la propria utilità; nel caso di un attore benevolente e opportunist, la funzione obiettivo è costituita da una certa proporzione di utilità sociale e personale.

Gerarchia: relazione che si instaura tra un principale e un agente in virtù di una delega. Nella teoria, è opposta alla delega di tipo contrattuale e si ipotizza che nella relazione gerarchica l'agente non abbia una funzione obiettivo propria, ma esegua un ordine. Nella pratica è spesso generata da rapporti di tipo contrattuale.

Identificabilità (dell'indicatore): livello di qualità, completezza e precisione nella definizione dell'indicatore.

Incentivo: stimolo di varia natura (monetaria, reputazionale, morale, psicologica, etc.) che fornisce a un individuo la motivazione ad agire in una determinata direzione che può non corrispondere a quella che egli avrebbe intrapreso spontaneamente. Nel modello il sistema di incentivo è usato, attraverso un

contratto, dal principale per condizionare il comportamento dell'agente in riferimento a un output prestabilito.

Il meccanismo di incentivo viene introdotto per ovviare al problema di controllo dello sforzo dell'agente in un contesto di informazione asimmetrica e imperfetta. Tale situazione è comune in tutti i contesti di organizzazioni sociali complesse e di delega delle responsabilità nella produzione di un bene o servizio.

Incentivo debole: incentivo che stimola con un basso grado di intensità l'agente a svolgere il proprio compito efficientemente. Dipende dall'appropriatezza del guadagno di efficienza.

Incentivo efficace: meccanismo di incentivo in cui la produzione dell'output finale dipende in larga parte dallo sforzo dell'agente (alta correlazione tra comportamento dell'agente e output). Dipende dalla riferibilità della performance allo sforzo.

Incentivo forte: incentivo che stimola con un alto grado di intensità l'agente a svolgere il proprio compito efficientemente.

Incentivo inefficace: meccanismo di incentivo in cui la produzione dell'output finale non dipende o dipende solo in minima parte dallo sforzo dell'agente (bassa correlazione tra comportamento dell'agente e output).

Indicatori: variabili osservabili identificate per approssimare la performance dell'agente. Possono essere di varia natura e avere diverse caratteristiche.

Indicatori oggettivi: indicatori che si riferiscono ad aspetti o fatti direttamente misurabili e osservabili.

Indicatori qualitativi: Indicatori espressi in forma non numerica che descrivono una determinata situazione o output.

Indicatori quantitativi: indicatori espressi in forma numerica che descrivono una determinata situazione o output.

Indicatori soggettivi: indicatori espressi in termini di opinione in merito all'output prodotto dall'agente. Nella pratica spesso rilevano il grado di soddisfazione degli utenti in merito a un determinato output.

Informazione certa: condizione in cui ogni attore conosce il risultato associato a ogni combinazione di azioni, comportamenti e stati del mondo possibili.

Informazione completa: condizione in cui ogni attore ha tutte le informazioni sul contesto e sulle strategie degli altri attori, ma non necessariamente sulle azioni.

Informazione perfetta: condizione in cui ogni attore è a conoscenza di tutte le informazioni riguardo gli stati del mondo possibili, i comportamenti e le azioni degli altri attori.

Informazione simmetrica: condizione in cui ogni attore possiede la stessa quantità e qualità di informazioni riguardo al comportamento degli attori e dello stato del mondo.

Manipolabilità (dell'indicatore): grado di interpretabilità dell'indicatore.

Misurabilità (dell'indicatore): capacità dell'indicatore di essere calcolato e stimato.

Monitoraggio: attività di controllo di una variabile o di un comportamento. Per il principale il costo di monitoraggio può essere elevato o anche proibitivo. In un sistema di incentivo, non potendo monitorare direttamente lo sforzo dell'agente, il principale verifica la performance ex-post attraverso un sistema di indicatori.

Multiagente: sistema di relazioni che prevede la presenza di almeno tre attori legati reciprocamente da relazioni del tipo principale/agente. Il tipo di relazione che si instaura tra attori può essere orizzontale o verticale. Le due tipologie relazionali sono spesso simultaneamente presenti nelle organizzazioni complesse. La specificità del sistema multiagente è che più attori concorrono in vari modi e/o vari livelli alla produzione di un output, ognuno infatti è addetto alla produzione di un output intermedio o parziale tramite lo svolgimento di una precisa funzione. L'insieme di tutti gli output parziali genera l'output finale.

Output: prodotto ottenuto dall'agente (o da più agenti) attraverso lo svolgimento del compito delegato dal principale. Contribuisce in varia misura alla

massimizzazione della funzione obiettivo del principale ed è funzione della tecnologia disponibile, dello sforzo dell'agente nell'eseguire il compito e di un elemento imponderabile che può essere identificato con il rischio.

Performance: grado di efficienza ottenuta nella produzione dell'output misurato dal costo di produzione unitario osservabile ex-post.

Prezzo fisso: tipologia di contratto tramite cui viene rimborsato l'agente sulla base di un valore fisso stabilito ex-ante. La remunerazione è garantita qualunque sia la performance raggiunta.

Prezzo variabile: tipologia di contratto tramite cui viene rimborsato l'agente sulla base di un prezzo fisso e una componente che dipende in misura variabile dalla performance finale.

Principale: attore che attraverso relazioni di tipo contrattuale e/o gerarchico, conferisce una delega a un agente per l'esecuzione di un compito.

Relazione orizzontale: relazione di scambio tra gli attori del sistema, o di compartecipazione a un'attività.

Relazione verticale: relazione di delega tra gli attori del sistema. In un sistema multiagente con relazioni verticali alcuni attori sono contemporaneamente principali nei confronti di qualcuno e agenti nei confronti di altri.

Riferibilità (dell'indicatore o dello sforzo): grado di correlazione tra l'aspetto misurato dall'indicatore e la performance dell'agente, e tra lo sforzo dell'agente e la performance.

Rischio: fattore non prevedibile ex-ante e non controllabile né dall'agente né dal principale. Esso può dipendere dall'incertezza dell'informazione riguardo i possibili stati del mondo o dal comportamento di attori esterni al modello. L'assunzione del rischio può ricadere in capo a uno solo degli attori, essere condiviso o ricadere su un terzo attore, mediante un contratto di assicurazione.

Rischio morale: condizione di asimmetria informativa in cui uno dei due attori non può osservare le azioni dell'altro. Nel modello principale-agente è il

principale che non riesce a osservare in modo completo lo sforzo con cui l'agente svolge il compito.

Selezione avversa: condizione di asimmetria informativa in cui uno dei due attori non è in grado di osservare correttamente una qualità che caratterizza l'altro attore. Nel modello principale-agente è il principale che non riesce a osservare in modo completo il livello di efficienza della tecnologia utilizzata dall'attore. Il principale conosce solo le tecnologie esistenti e il loro grado di diffusione.

Sforzo: impegno dell'agente nel minimizzare i costi, a parità di qualità, nello svolgimento del proprio compito.

Sistema di premialità: particolare sistema di incentivo, utilizzato frequentemente nella gestione di risorse pubbliche, che attribuisce un "premio" (generalmente un'erogazione finanziaria) ad attori, privati o pubblici, che dimostrino di aver raggiunto determinati livelli di performance sulla base di regole e indicatori precedentemente definiti e misurabili.

Target: valore soglia dell'indicatore in riferimento a una determinata performance.

Tecnologia: combinazione di fattori produttivi utilizzata dall'agente per svolgere il compito richiesto dal principale. Viene considerata esogena al modello e può essere più o meno efficiente.

Verificabilità (dell'indicatore): disponibilità e affidabilità dei dati e delle informazioni necessarie per la misurazione dell'indicatore ex-post.

Bibliografia

1. Arrow K.J. (1986), Information and the market, in Handbook of mathematical economics, vol. III, Welfare Economics, a cura di K.J. Arrow e M.D. Intriligator, Amsterdam.
2. Department of Treasury and Finance, Government of Western Australia (2004) Outcome Based Management. Guidelines for use in the Western Australian Public Sector, available at: www.dtf.wa.gov.au.
3. European Commission (2006), Indicator for Monitoring and Evaluation: a Practical Guide, Draft Working Paper [X].
4. Florio M. (2006), Multi-government cost-benefit analysis: shadow prices and incentives, University of Milan, Working paper n.2006-37.
5. Florio M. e Vignetti S. (2006), Cost-benefit Analysis of Infrastructure Projects in an Enlarged European Union: Returns and Incentives, Economic change and Restructuring, December 2006.
6. Formez, Centro di Formazione Studi, Programma Triennale 2002-2004 di Empowerment delle Amministrazioni Pubbliche del Mezzogiorno: Progetto Esecutivo. Programma operativo D: Organizzazione, semplificazione e sistemi di governance, Linea di intervento D.7: Gruppo Tecnico Attuazione, Valutazione e Premialità Aree Depresse.
7. Formez, Progetto Gruppo Tecnico Attuazione e Valutazione Premialità Aree Depresse (2006a), Linee guida per la mappatura delle esperienze premiali.
8. Formez, Progetto Gruppo Tecnico Attuazione e Valutazione Premialità Aree Depresse (2006b), Premialità 4% - 6% - FAS: analisi swot delle principali forme di premialità realizzate nel quinquennio 2000-2005
9. Formez, Progetto Gruppo Tecnico Attuazione e Valutazione Premialità Aree Depresse (2006c), Primi risultati dell'attività di indagine sugli effetti della Premialità nelle regioni ob.1.

10. Fudenberg D. e Tirole J. (1991), *Game theory*, The MIT Press Cambridge, Massachusetts.
11. Gibbons R. (1998), *Incentives in Organizations*, *Journal of Economic Perspectives* Vol.12 No.4, pp. 115-132.
12. Hammond P.J. (1990), *The role of information in economics*, in “EUI Working Paper Eco”, n.90/10.
13. Hart O. e Holmstrom B. (1987), *The theory of contracts*, in *Advances in economic theory*, a cura di T. Bewley, Cambridge University Press, Cambridge.
14. Henderson Stewart D. (1990) *Performance measurement and review in local government*, in M. Cave, M. Kogan and R. Smiths, *Output and performance measurement in government: the state of the art*, pp. 106-123, Jessica Kingsley, London.
15. Katz R. N. (2000), *Incentives and Performance Management in the Public Sector*, Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge.
16. Laffont J. e Tirole J. (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, The MIT Press Cambridge, Massachusetts.
17. Ministero dell’Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, UVAL, (2001), *Criteri e meccanismi di assegnazione della Riserva di Premialità del 6%*. QCS Obiettivo 1, 2000-2006.
18. Ministero dell’Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, UVAL (2002), *Criteri e meccanismi di assegnazione della Riserva di Premialità del 4%*. QCS Obiettivo 1, 2000-2006.
19. Ministero dell’Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, UVAL (2003a), *Gruppo Tecnico per il Monitoraggio della Riserva di Premialità del 4% Relazione finale all’Autorità di Gestione del QCS sul monitoraggio della Riserva di Premialità del 4%*.

20. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, UVAL (2003b), Gruppo Tecnico per il Monitoraggio della Riserva di Premialità del 6% Relazione finale per l'attribuzione al 30.09.2003 della seconda tranche della Riserva di Premialità del 6%.
21. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, UVAL (2005), Sistema di informazione sul consolidamento degli obiettivi di premialità dei Fondi Strutturali - QCS Obiettivo 1, 2000-2006: Relazione Annuale 2005.
22. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, UVAL (2006), Il sistema di Premialità dei Fondi Strutturali 2000-2006: Riserva Comunitaria del 4% e Riserva Nazionale del 6%, Materiali Uval, Numero 9.
23. OECD (2004), Public Sector Modernisation: Governing for Performance, Policy Brief October 2004, OECD Observer.
24. Petretto A. (1993), Mercato, organizzazione industriale e intervento pubblico, ed. il Mulino, Milano.
25. Philips L. (1988), The economics of imperfect information, Cambridge University Press, Cambridge.
26. Pollit C. (1985), Measuring performance: A new system for the NHS, Policy and politics, 12/1, pp. 1-15.
27. Pollit C. e Bouckaert G. (2002), La riforma del management pubblico, ed. italiana a cura di Edoardo Onagro, Università Bocconi, 2002, Milano.
28. Rasmussen E. (1989), Games and information: an introduction to game theory, Basil Blackwell, Oxford.
29. Retenuvv (2003), La valutazione dello sviluppo socio-economico, www.retenuvv.it
30. Rothschild M. e Stiglitz J.E. (1976), Equilibrium in competitive insurance

markets: an essay in the economics of imperfect information, in “Quarterly Journal of Economics”, vol. 90, pp. 629-650.

31. Sappington D.E.M. e Stiglitz J.E. (1987), Privatization, information and incentives, in “Journal of Policy Analysis and Management”, vol. 6, n. 4.
32. Stewart J.D. (1993), The limitations of Government by contract, *Public Money and Management* (July/Sept.), pp. 7-12.
33. Tirole J. (1988), *The theory of industrial organization*, The MIT Press Cambridge, Massachusetts.
34. Van Thiel S. e Leeuw F. L. (2002), The Performance Paradox in the Public Sector, in *Public Performance and Management Review* Vol. 25 No. 3, pp. 267-281.