

Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development

Summary in Italian

Cooperazione tra Regioni e Governi Centrali: i Patti per lo Sviluppo Regionale

Riassunto in italiano

Sommario Esecutivo

I/ Scopo dello studio

I rapporti tra i diversi livelli di governo non possono essere ignorati perché la loro collaborazione è indispensabile al raggiungimento gli obiettivi politici. Il compito dei governi è quindi di concepire meccanismi volti a coordinare tali rapporti in modo efficiente ed efficace, e cioè capaci di sviluppare e attuare accordi utili appositamente studiati per il contesto al quale sono destinati.

Un patto comprende una serie di promesse reciproche con le quali le parti si impegnano a intraprendere delle azioni o a seguire le istruzioni derivanti da un processo decisionale reciprocamente accettato. In quest'ultimo caso, il patto è un accordo che delega tra le parti i diritti decisionali. Per quanto riguarda i patti tra i livelli di governo, questi permettono di riorganizzare diritti e doveri dei governi senza dover modificare le leggi. Lo scopo può essere il trasferimento di autorità o l'instaurazione di un'autorità congiunta su una questione politica. Il presente rapporto si pone lo scopo di individuare i diversi modi in cui i patti tra governo centrale e livelli di governo subnazionali possono essere utili per gestire le loro relazioni, con particolare riguardo alle politiche di sviluppo regionale.

II/ Le metodologia: un insieme di ragionamento analitico e di casi di studio

Il presente rapporto esamina le relazioni tra i livelli di governo entro un quadro analitico basato sulla teoria economica dei patti, e applica questo quadro a cinque casi di studio. Gli aspetti economici dei patti forniscono indicazioni per una gestione efficace dei

patti, mettendo in luce gli eventuali comportamenti strategici delle parti, gli effetti collaterali della loro interazione, e la dinamica delle relazioni.

Il quadro analitico proposto nel presente rapporto rivela l'esistenza di modelli di accordi che vanno dal "transazionale" al "relazionale" Queste due forme opposte di patti corrispondono a due logiche contrastanti.

Il modello "transazionale" corrisponde a una logica secondo la quale i doveri rispettivi delle due parti possono essere stabiliti in anticipo. Tutti i problemi di coordinazione possono essere definiti *ex ante* (prima della firma del contratto) e l'accordo tra le parti stipula i loro doveri reciproci. Ne risulta un patto "contingente" e "completo" nel senso che esso stabilisce che gli obblighi di ognuna delle parti devono essere considerati in funzione di eventi esterni o di azioni dell'altra parte. Ciò garantisce *ex ante* un coordinamento efficace, e l'unica sfida è di incoraggiare le parti a rispettare i loro obblighi. Di conseguenza, questo tipo di contratto si basa su "schemi incentivi", ed è monitorato da terze parti esterne (ad esempio, organi giuridici).

Il modello "relazionale" corrisponde a una logica secondo la quale le parti si impegnano a cooperare *ex post* (dopo la firma del contratto) e definiscono una "meccanismo di gestione" a questo fine. Le parti concordano nel seguire *ex post* le istruzioni di un processo decisionale comune e nell'implementare un dispositivo bilaterale specifico per gestire i conflitti potenziali. I problemi di coordinamento sono risolti *ex post* e il monitoraggio del rispetto del contratto tende ad essere bilaterale e a fare affidamento sullo spirito di collaborazione.

Le due forme di contratto generano diversi tipi di meccanismi di coordinamento:

I contratti "transazionali" conducono le parti a implementare dispositivi di incentivazione (spesso finanziari) e a verificare che l'organo giuridico sia capace di garantire l'adempimento dell'accordo in ultimo ricorso (costringendo, ad esempio, le parti).

I contratti "relazionali" conducono le parti a implementare dispositivi di trattativa bilaterale e a garantire la dinamica di cooperazione tra i livelli di governo sul lungo termine (poiché la cooperazione è vantaggiosa per tutti).

In effetti, molti patti contengono sia elementi transazionali che relazionali e si passa spesso, senza soluzione di continuità, da patti puramente transazionali a patti puramente relazionali. Esistono, ad esempio, contratti con caratteristiche transazionali (dove sono definiti, per clausola, gli impegni da realizzare), ma in contesti in cui gli obblighi reciproci rimangono "indeterminati" e verranno stabiliti nella fase di implementazione.

Per capire come funziona, nell'ambito della politica regionale e in diversi contesti istituzionali, la logica dei patti tra livelli di governo sono stati esaminati cinque casi di studio, che riguardano il Canada, la Francia, la Germania, l'Italia e la Spagna. Ogni caso presenta 1) il particolare contesto istituzionale e politico del paese in cui è stato stipulato il patto; 2) una descrizione delle politiche regionali e l'uso dei patti tra i livelli di governo; 3) uno o più esempi di patti stipulati, in termini di 1) contesto di coordinamento; 2) dispositivi contrattuali; 3) risultati delle pratiche contrattuali; e 4) suggerimenti e lezioni da trarre da ogni caso.

III/ Le specificità degli accordi tra i livelli di governo

Prima di riassumere le conclusioni principali del presente rapporto, ci sembra importante mettere in luce le specificità degli accordi tra i livelli di governo. In particolare, essi differiscono dagli altri accordi per l'assenza di regole di concorrenza, un effetto istituzionale vincolante, e la mancanza di integrazione verticale per la risoluzione dei problemi.

Innanzitutto, esiste un'assenza di regole di concorrenza. In casi diversi da quelli dei patti tra i livelli di governo, le parti possono sempre stipulare accordi con eventuali controparti. Di conseguenza, i loro comportamenti sono influenzati dalla possibilità di un'eventuale concorrenza. Tale aspetto è assente nei patti tra i livelli di governo, in cui le parti che tendono a giocare esclusivamente tra di loro. In secondo luogo, negli accordi tra livelli di governo, le parti contraenti sono istituzionalmente vincolate. In molti casi, non scelgono di interagire, ma sono piuttosto costrette. In terzo luogo, rispetto alle aziende, le parti governative contraenti non ricorrono alla "integrazione verticale" per risolvere i problemi di coordinamento.

La gamma di scelte contrattuali è quindi più limitata nel caso di contratti tra livelli di governo rispetto ad altri tipi di contratti.

IV/ Risultati principali

Più che strumenti ottimali di coordinamento, i contratti tra i livelli di governo sono dispositivi inevitabili di "governance" per una gestione su misura delle interdipendenze.

I contratti sono inevitabili poiché i livelli di governo devono lavorare in sinergia per raggiungere gli obiettivi politici. La logica dei contratti tra livelli di governo implica che i dispositivi di coordinamento sono costruiti per gestire relazioni inevitabili. I meccanismi di intesa vanno pensati in una prospettiva dinamica, come strumenti destinati a facilitare il coordinamento.

I contratti tra livelli di governo si giustificano per due motivi. Esistono innanzitutto interdipendenze strutturali, poiché la maggior parte delle politiche pubbliche richiedono l'intervento di vari livelli di governo. In secondo luogo, la ripartizione delle responsabilità tra i diversi livelli di governo può rivelarsi "imperfetta". Ciò accade sia perché esistono sovrapposizioni di competenze che conducono ad una condivisione delle responsabilità, donde la necessità di cooperare, o perché alcuni compiti non sono specificatamente attribuiti a un livello in particolare, e si rende quindi necessaria la cooperazione. Di conseguenza, i contratti sono necessari per gestire le interdipendenze e controllare alcune debolezze istituzionali. Inoltre, è molto più semplice stipulare contratti che emendare la costituzione.

Rispetto ad altre soluzioni costituzionali o di legge, i contratti (patti) presentano il vantaggio di consentire alle parti di tener conto delle specificità di un contesto regionale o locale.

I contratti sono strumenti utili sia per i governi unitari che per i governi federali.

Negli stati unitari, i contratti sono spesso usati nell'ambito di politiche di decentramento, in particolare per conferire maggiore potere a livelli di governo sub-

nazionale. Possono anche essere utilizzati per delegare alcuni compiti. In uno stato unitario il contratto è uno strumento di decentramento che evita il ricorso agli emendamenti alla costituzione. In questo caso, i contratti hanno spesso diversi obiettivi che danno luogo ad un contratto quadro corredato da una serie di contratti di implementazione. Uno degli obiettivi è di definire con chiarezza le responsabilità.

In uno stato federale, gli accordi sono strumenti volti a favorire la cooperazione in quanto esistono interdipendenze strutturali da gestire, sebbene la costituzione preveda una chiara ripartizione delle prerogative. I contratti tendono quindi ad essere finalizzati e a breve termine, e si rivelano utili per gestire nuove forme di attuazione delle politiche comuni.

I casi analizzati sulle politiche di sviluppo regionale dimostrano che sia nei paesi unitari che in quelli federali, gli accordi si inseriscono in un contesto ben stabilito di pratiche e obiettivi contrattuali. In Francia, nazione fortemente unitaria, la logica contrattuale è mirata alla gestione delle politiche comuni entro un contesto di decentramento, in cui il governo centrale rimane un partner fondamentale per i governi subnazionali. In questo caso, l'obiettivo principale dei contratti è di trasferire responsabilità per formare e responsabilizzare i governi subnazionali, e di offrirsi mutua assistenza nel caso di progetti in cui lo scambio di conoscenze tra le parti è una condizione necessaria per un'attuazione efficace del contratto.

La Germania si trova a metà strada. Da una lato, è uno stato federale, dall'altro, in molti campi, le decisioni sono prerogativa del governo centrale che delega alcuni compiti senza stipulare precisi accordi con i livelli subnazionali. In questo caso, i contratti dovranno essere adeguati alle specificità locali.

In Spagna predomina una logica di collaborazione per le politiche rurali. In effetti, nonostante la forte azione di decentramento degli anni passati, in molti settori la cooperazione tra i livelli di governo è ancora necessaria. I contratti rappresentano un modo di gestire tali interdipendenze e di far fronte all'antagonismo che ha caratterizzato la politica spagnola di decentramento.

In Canada, i contratti permettono ai governi di gestire le inevitabili interdipendenze quando alcuni ambiti di politica – ripartiti tra i diversi livelli di governo – necessitano una gestione unitaria. Sebbene i contratti siano tesi a disciplinare la cooperazione tra diverse agenzie incaricate di gestire diversi aspetti delle complesse politiche strutturali, essi sono in genere a durata determinata, e limitati a particolari obiettivi politici.

I contratti permettono di definire con chiarezza le responsabilità, di accrescere la responsabilizzazione delle parti, e di aumentare gli incentivi per l'acquisizione di conoscenze.

Poiché molti contratti sono caratterizzati dalla presenza di elementi “transazionali” e “relazionali”, gli accordi tra i livelli permettono l'acquisizione di conoscenze e la cooperazione, ma in un contesto formale e pubblico. Gli impegni formali hanno un ruolo ben preciso poiché gli accordi tra i livelli di governo funzionano diversamente dagli accordi nel settore privato. Il controllo giuridico permette alle parti di andare oltre un'ottica di mero potere contrattuale, costringendole a essere più responsabili e a rendere credibili i loro impegni. Il fatto che i contratti siano pubblici è quindi molto importante in quanto i cittadini sono in grado di individuare le responsabilità di ciascuna delle parti. La responsabilizzazione politica aumenta e i cittadini possono richiedere ai responsabili

politici una maggiore trasparenza dei sistemi di incentivazione. In cambio, i contratti possono migliorare il contesto istituzionale, sia sottolineando la necessità di organi giuridici più competenti e indipendenti, sia definendo una ripartizione più chiara o diversa delle responsabilità tra i livelli di governo.

Definire con chiarezza le responsabilità può servire inoltre da incentivo ai vari livelli di governo per acquisire, trasferire o sviluppare conoscenza. Uno degli obiettivi espliciti dei contratti è di gestire le riforme e il loro ruolo dovrebbe essere valutato in base a questa prospettiva dinamica.

L'attuazione dell'intesa contrattuale tra i livelli di governo si fonda su quattro aspetti caratteristici.

Non esiste un dispositivo contrattuale "universalmente valido" che i governi possono applicare. Il tipo "ottimale" di contratto dipende soprattutto dallo scopo del coordinamento tra le parti, dalla natura del processo di coordinamento da gestire, e dal contesto di esecuzione. I contratti tra livelli di governo si fondano su quattro aspetti caratteristici:

1. La ripartizione delle conoscenze tra le parti: i contratti come strumenti di conoscenza e di formazione

Se il livello di governo subnazionale non possiede l'esperienza e le conoscenze necessarie in un dato ambito di politica, il governo centrale può decidere di responsabilizzarlo al fine di favorire l'acquisizione di conoscenza. In questo caso, è molto più utile realizzare un contratto mirato sia a monitorare l'altra parte che a consentirle di fare esperienza prima di progredire verso una logica contrattuale "ottimale" in cui entrambe le parti possiedono le competenze richieste.

Inversamente, quando la parte che non possiede le competenze necessarie è il governo centrale (in un dato ambito di politica o nell'attuazione di una politica in un dato contesto), il contratto deve essere usato come uno strumento per fare esperienza e acquisire conoscenza. In questi casi, i contratti devono essere usati, in un primo tempo, come strumenti di scoperta, e pensati in un'ottica di cooperazione per invitare le due parti a condividere le loro conoscenze. Quando le conoscenze saranno state acquisite, il governo centrale potrà assumere più potere e controllo del tipo di contratto. (se giustificato).

Quando i due livelli di governo hanno le stesse competenze in un particolare ambito di politica, o si ritrovano in una situazione di innovazione e di scoperta (nel qual caso dovrebbero stipulare un contratto incompleto mirato a gestire un rapporto di collaborazione), o si ritrovano in una situazione che risulta perfettamente chiara (in tal caso è possibile stipulare un contratto completo che offra alle due parti incentivi "ottimali" per svolgere insieme i compiti la cui gestione è affidata a entrambi i livelli).

2. Il grado di complessità: più vasto è il campo d'azione, e più "relazionale" sarà il contratto

Quando il coordinamento riguarda ambiti complessi è difficile realizzare contratti completi e garantire un controllo dell'operato del governo subnazionale da parte di quello centrale. Il contratto sarà allora incompleto e di tipo più relazionale che transazionale. Ciò può rivelarsi un problema se il contratto copre diversi ambiti, poiché in questo caso

l'autorità subnazionale sarebbe estremamente ridotta, in particolare se il governo centrale è in definitiva responsabile della politica.

3. *Il grado di interdipendenza verticale: l'equilibrio complesso tra efficienza e credibilità dell'impegno delle parti*

A parità di condizioni, quando i governi siglano accordi relativi ad ambiti di politica in cui le prerogative sono condivise sia dal governo centrale che dal governo locale, dovrebbero seguire una logica di cooperazione, attuare un contratto incompleto e un dispositivo associato di governance. Ciò potrebbe tuttavia introdurre una confusione tra i doveri di ognuno, che potrebbe essere usata da entrambe le parti per evitare ogni responsabilità politica. È, quindi necessario, fare in modo che l'impegno bilaterale possa essere verificato, sia garantendo un controllo efficace degli organi di giustizia, sia tramite l'introduzione di dispositivi mirati ad informare i cittadini sui risultati del processo di cooperazione.

4. *Il contesto di esecuzione: questioni sul contesto istituzionale*

Esistono notevoli differenze tra i diversi paesi riguardo al contesto di esecuzione, che determina l'efficacia di un contratto e la sua credibilità. L'applicabilità dei contratti dipende in gran parte dall'organizzazione degli organi di giustizia (in particolare dalla loro indipendenza e dalle loro competenze) e dalla responsabilità politica dei diversi governi. Entrambe dipendono dalla costituzione e dalla tradizione politiche di ogni paese.

Per quanto riguarda gli organi di giustizia, è importante rilevare che se la giustizia amministrativa non è indipendente e non è abbastanza competente, gli impegni contrattuali tra livelli di governo non sono credibili. In particolare, è difficile per il governo subnazionale costringere il governo centrale ad adempiere ai propri obblighi. Sul piano della responsabilità politica, quando la ripartizione delle responsabilità tra i livelli di governo non è chiara per i cittadini, una delle due parti può essere spinta a frodare.

Tali difficoltà di esecuzione dovrebbero essere previste durante la fase di ideazione del contratto. Mettere a punto dispositivi per informare i cittadini sui doveri reciproci e sul loro adempimento può inoltre accrescere la responsabilità politica e migliorare le condizioni di esecuzione. I contratti dovrebbero essere studiati per realizzare obiettivi "verificabili", in modo da regolare i comportamenti delle due parti e rafforzare la capacità degli organi di giustizia di controllare il processo di cooperazione.

I contratti tra i livelli di governo dovrebbero essere considerati come laboratori per le migliori pratiche.

I contratti possono avere effetti endogeni sugli aspetti riassunti in questa sede. Ciò significa che potrebbero cambiare dopo l'implementazione del contratto. Se i contratti sono usati per promuovere programmi di acquisizione di conoscenza e di implementazione di politiche efficaci, ne potrebbe conseguire una loro evoluzione e proliferazione. Ad esempio, la ripartizione delle conoscenze può cambiare se i contratti sono usati come strumenti di apprendimento. Se esistono differenze di conoscenza tra i livelli di governo, le esperienze fatte dalle due parti per adempiere al contratto possono dar luogo progressivamente all'implementazione di un migliore coordinamento. In questo modo, un contratto precedentemente incompleto può diventare più completo. Inoltre, le

esperienze delle parti possono essere generalizzate e i contratti possono diventare uno strumento per diffondere le migliori pratiche.

Quando i processi di apprendimento saranno stati realizzati e le migliori pratiche saranno conosciute, i contratti tra livelli di governo saranno meno necessari. In effetti, un contratto può diventare molto meno utile in caso di responsabilizzazione di una delle due parti. I contratti possono anche dar luogo all'attuazione di riforme costituzionali nel caso in cui entrambe le parti hanno attribuito o definito con chiarezza le responsabilità, e trovato buone regole di coordinamento tra di loro, riducendo in questo modo *ex post* la necessità di un contratto.

Una conseguenza importante di queste considerazioni, è che la valutazione e la verifica dei risultati non dovrebbero essere considerati unicamente in una prospettiva di controllo di comportamenti opportunistici. In molti casi, dovrebbero essere considerati dal punto di vista dell'acquisizione di conoscenza. La verifica dovrebbe avere come scopo la valutazione dell'efficacia delle pratiche di governance innovative e dell'eventuale utilità delle conoscenze acquisite in un contesto diverso. Allo stesso modo, la valutazione dei risultati contrattuali non dovrebbe essere usata per giudicare severamente i risultati insoddisfacenti, ma piuttosto per individuare i fattori di successo e le lacune potenziali in modo da "imparare" dal processo e accrescere la capacità di gestione di questo tipo di relazioni o di relazioni simili.

I contratti mirati a guidare le politiche di sviluppo regionale tendono ad essere di tipo relazionale.

Nei casi nazionali studiati in questo rapporto e nella maggior parte dei paesi dell'Ocse, le politiche di sviluppo regionale rappresentano una responsabilità condivisa dai governi centrali e dai governi regionali. Il modo di condividere questa responsabilità varia da un paese all'altro, ma tende ad essere caratterizzato da forti interdipendenze tra i livelli di governo, in termini di presa di decisione, di compiti da eseguire, e delle implicazioni del successo delle politiche (o del fallimento). Di conseguenza, le politiche di sviluppo regionale richiedono un coordinamento *ex ante* tra i livelli di governo, e spesso vengono utilizzati dispositivi contrattuali per i bisogni del coordinamento.

Le politiche di sviluppo regionale sono complesse e la loro complessità è dovuta ad un alto grado di incertezza sulle migliori opportunità da scegliere, gli obiettivi da raggiungere, e le strategie da adottare. È quindi più opportuno in questi casi applicare contratti di tipo relazionale e non transazionale. In effetti, i primi sono più adatti se lo scopo è l'individuazione di buone pratiche e l'acquisizione di conoscenza.

Tuttavia, sebbene i contratti per lo sviluppo regionale tendano ad essere di tipo relazionale, essi comprendono spesso compiti precisi da assolvere che possono essere trattati in contratti di tipo transazionale. Di conseguenza, raccomandiamo di:

5. Cogliere l'opportunità di valutare il quadro d'intesa tra i livelli di governo per determinare quali elementi possono essere gestiti tramite contratti transazionali e quali tramite contratti relazionali.
6. Studiare indicatori di risultati adatti ai diversi tipi di contratti invece di usare un unico strumento di valutazione per l'intero contratto.

© OECD 2007

Questa sintesi non è una traduzione ufficiale dell'OCSE.

La riproduzione della presente sintesi è autorizzata sotto riserva della menzione del Copyright OCSE e del titolo della pubblicazione originale.

Le sintesi sono traduzioni di stralci di pubblicazioni dell'OCSE i cui titoli originali sono in francese o in inglese.

Sono disponibili gratuitamente presso la libreria online dell'OCSE sul sito www.oecd.org/bookshop/

Per maggiori informazioni contattare l'Unità dei Diritti e Traduzioni,
Direzione Affari Pubblici e Comunicazione

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 99 30

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
France

Website www.oecd.org/rights/

