

Per un modello di valutazione della sostenibilità istituzionale delle politiche di sviluppo locale

Fabio Musso

Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Gaetano Fausto Esposito

Universitas Mercatorum, Roma

Margherita Angioni

Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Riassunto

L'obiettivo principale di questo studio è quello di sviluppare un modello per l'analisi e la valutazione delle politiche industriali basate sul concetto di sostenibilità istituzionale. La sostenibilità istituzionale dovrebbe rappresentare un criterio in grado di informare le politiche pubbliche al fine di migliorare la struttura produttiva di un paese o di una regione, contribuendo così al suo sviluppo economico e sociale. A tale scopo, un modello di valutazione in due fasi è stato sviluppato e testato su un caso studio, quello della Strategia Nazionale delle Aree Interne. I risultati hanno mostrato un'influenza del sistema istituzionale sul funzionamento del mercato e anche l'influenza di una cultura dominante a favore di meccanismi istituzionali ancora influenzati da individualismo e chiusura a relazioni di mercato collaborative. Sulla base di questa analisi, sono state identificate le principali misure da attuare nel caso analizzato, con l'obiettivo di stimolare l'espansione delle opportunità imprenditoriali, migliorare la funzionalità del mercato e ridurre così i ritardi nello sviluppo locale.

Parole chiave: Sostenibilità istituzionale, politiche di sviluppo, politiche industriali, sviluppo locale, aree interne, imprenditorialità.

Abstract. *An Assessment Model for the Institutional Sustainability of Local Development Policies*

The primary aim of this study is to develop a model for the analysis and the evaluation of the industrial policies based on the concept of institutional sustainability. Institutional sustainability should inform public policies in order to improve the productive structure of a country or a region, thereby contributing to its economic and social development. To this end, the researchers have developed a two-step assessment model on the case study of the National Strategy of Inland Areas. The results showed an influence of the institutional system on market functioning, and the influence of a dominant culture in favour of institutional mechanisms, which are still affected by individualism and closure to collaborative market relationships. Based on this analysis, the researchers have identified the main measures to be implemented in the case analysed in order to stimulate the expansion of business opportunities, to improve market functionality and thus to reduce the delay of the local development.

Keywords: Industrial policy, regional development, planning policies, entrepreneurship, institutional sustainability, inner areas.

DOI: 10.32049/RTSA.2019.4.01

1. Introduzione

Uno degli effetti del ciclo di stagnazione iniziato nel 2008 è stato un ritorno di attenzione verso le politiche industriali (Aghion, Boulanger e Cohen, 2011), come conseguenza di un maggior interventismo da parte del sistema pubblico nell'ambito dell'economia (Di Vico e Viesti, 2014).

Rispetto alla tendenza del pensiero neoclassico di interpretare queste azioni come una forma di distorsione del mercato, le vicende dell'economia mondiale degli ultimi anni hanno in realtà dimostrato che i fallimenti del mercato sono almeno altrettanto pericolosi dei

fallimenti del governo dell'economia. Diversi autori (Stiglitz, Lin e Monga, 2013; Greenwald e Stiglitz, 2013) hanno sostenuto che gli effetti della stagnazione economica potrebbero essere ridotti grazie a un uso equilibrato di strumenti di politica economica, alimentando un dibattito che si è sviluppato su due versanti:

- dimostrare che non esiste necessariamente una contrapposizione fra politiche industriali e politiche per la competitività, queste ultime intese come interventi volti a ridurre tutti i possibili impedimenti alla libera espressione delle forze di mercato (OCSE, 2009), al punto che le politiche industriali possono rinforzare l'impatto delle politiche per la competitività (Aghion *et al.*, 2012; Aghion, Boulager e Cohen, 2011);
- evidenziare il nesso esistente fra assetti istituzionali e politiche industriali, esaminando non solo i risultati degli interventi di policy, ma anche il percorso seguito per realizzarli (Rodrik, 2004; 2008). Secondo questa prospettiva, le politiche industriali dovrebbero essere viste come strategie per raggiungere obiettivi che vanno oltre la crescita del prodotto interno lordo (Aiginger e Böheim, 2015), fra cui la promozione di uno sviluppo sostenibile quale risultato di una strategia istituzionale (Hausman e Rodrik, 2006; Hausman, Rodrik e Velasco, 2008; Rodrik, 2004).

L'obiettivo di questo lavoro è sviluppare un modello di analisi delle politiche industriali basato sul concetto di sostenibilità istituzionale, che dovrebbe informare le politiche tese a migliorare la struttura produttiva di un'area o di un settore. A tal fine è stato effettuato uno studio su un caso pilota funzionale alla messa a punto di un modello di valutazione sul grado di sostenibilità delle politiche di sviluppo locale. In questo senso, il concetto di sostenibilità non è stato finora sufficientemente approfondito, essendo generalmente associato a una dimensione complessa che combina questioni ambientali (mantenimento della qualità e riproducibilità delle risorse naturali), questioni economiche (capacità di generare reddito e occupazione) e problemi sociali (assicurare condizioni del benessere umano e ridurre le disparità). Tale tripla prospettiva, nota come "Triple Bottom Line" (Henriques, 2013; Savitz, 2006) ha dato vita a numerosi studi riguardanti le singole dimensioni della sostenibilità (Soderbaum, 1982; Satterfield *et al.*; 2000; Musso e Risso, 2006; 2013; Pfahl, 2005, Coblentz, 2002, Brinkerhoff e Goldsmith, 1992), ossia quella

ambientale, sociale ed economica, mentre meno attenzione è stata dedicata al concetto di sostenibilità istituzionale.

In effetti, la letteratura sull'argomento non sembra aver colto l'intera ampiezza dei legami fra istituzioni e processi di sviluppo. Se lo scopo di una politica pubblica è quello di consentire la trasformazione e la crescita di specifici settori o aree geografiche, è innanzitutto necessario verificare le condizioni esistenti che caratterizzano tali settori o aree al fine di verificare se consentono di perseguire l'obiettivo. Impostare l'azione istituzionale cercando di bilanciare i vari interessi non è sufficiente (Pfhal, 2005, p. 84), dato che diversi fattori entrano in gioco, fra cui l'esigenza di indirizzare i comportamenti individuali verso un interesse comune da perseguire stabilmente. Secondo questo approccio, ciò che deve essere evitato è che una volta che lo stimolo della politica pubblica si è concluso, il processo si arresti o, addirittura, possa produrre effetti opposti.

Studi recenti (Easterly, 2015; Rodrik, 2010; Rodrik e Subramanian, 2003, Stiglitz, Lin e Monga, 2013) hanno sottolineato che politiche industriali calate dall'alto, senza migliorare i presupposti esistenti né il comportamento dei singoli attori coinvolti, e che ignorano la storia dei singoli contesti, rischiano di avere effetti negativi.

Ai fini di questo studio, è possibile definire la sostenibilità istituzionale come un processo autoalimentante in cui il quadro istituzionale (storicamente determinato) consente lo sviluppo di libertà / abilità individuali per cogliere le opportunità offerte dal mercato, modellandosi in modo coerente con la natura e il grado di evoluzione di queste opportunità.

Di conseguenza, la sostenibilità istituzionale delle politiche di sviluppo deve tendere a ridurre le «ineguaglianze di opportunità» (Rothstein e Ulaner, 2005, p. 42), cioè la possibilità (e l'aspettativa) di progredire sia economicamente che socialmente, nonostante condizioni di contesto che possano risultare svantaggiose. Questa prospettiva sottolinea lo stretto legame fra la politica istituzionale e lo sviluppo della libertà imprenditoriale nell'influire sulle opportunità di crescita, da un lato, e migliorare l'accesso alle risorse materiali e immateriali, dall'altro (Bjørnskov e Foss, 2012; Mogollón, Casero e Diaz Aunión, 2010; Belasen e Hafer, 2013; Esposito e Spirito, 2013). La sostenibilità può pertanto essere considerata come un processo continuo, piuttosto che una condizione statica

(Brinkerhoff e Goldsmith, 1992; Coblentz, 2002) la quale, come processo sociale, coinvolge una varietà di dimensioni.

Secondo questa prospettiva si possono notare dei limiti nei modelli di intervento generalizzati, a prescindere dalle situazioni locali, essendo necessario definire schemi di analisi capaci di consentire l'individuazione delle priorità per promuovere un migliore funzionamento del mercato in specifiche situazioni (Rodrik, 2010; 2015; Hausmann, Klinger e Wagner, 2008; Hausmann, Rodrik e Velasco, 2008). Pertanto, il perseguimento della sostenibilità istituzionale deve essere valutato con riferimento a condizioni ben definite, che sono influenzate da fattori locali (economici, sociali e culturali) che cambiano nel tempo, in coerenza anche con i recenti approcci "costruttivisti" in campo sociologico che criticano la diffusa tendenza deterministica di alcuni studiosi nel definire il ruolo delle istituzioni. Ci deve quindi essere continua interazione fra i tipi di *frame* istituzionali, da un lato, e la capacità / libertà di sfruttare il potenziale offerto dal mercato, dall'altro. È importante, in questo quadro, che gli attori istituzionali evitino il rischio di diventare istituzioni "estrattive", cioè di trasformare il valore aggiunto generato in un reddito parassitario (Acemoglu e Robinson, 2013). Allo stesso tempo, deve essere evitata la creazione di una condizione di dipendenza che richiede un intervento esterno continuo e indeterminato.

Nei paragrafi che seguono viene approfondito il rapporto fra istituzioni, libertà imprenditoriale e mercato, per delineare il concetto di sostenibilità istituzionale per le politiche di sviluppo locale/regionale e delineare un modello di valutazione adeguato. Viene poi analizzato il caso specifico di una strategia di sviluppo, la Strategia Nazionale per le Aree Interne, che viene valutata alla luce del modello proposto, al fine di costituire un'esperienza pilota funzionale alla sperimentazione del modello e alla sua successiva ottimizzazione.

2. Istituzioni e libertà di mercato

Con il termine istituzioni si intende la cornice, sia formale che informale, che disegna le regole dell'interazione politica, economica e sociale per tutte le società (North, 1991, p. 197; Trento, 2012, p. 36; Spangenberg, 2002, p. 107). Le istituzioni possono essere divise in istituzioni formali e istituzioni informali (North, 1991) e seguendo l'approccio di Swedberg (2005) qui le istituzioni sono considerate in senso ampio, come i vincoli durevoli che tendono ad amalgamare interessi e relazioni sociali.

Le *istituzioni formali* sono stabilite dai governi e fissano le “regole del gioco”. I concetti fondamentali del capitalismo liberale, come la proprietà privata e la sua protezione, si basano su questa struttura, che consente scambi di mercato, investimenti, innovazione tecnologica e imprenditorialità (Acemoglu e Johnson, 2005).

Le *istituzioni informali* non nascono come risultato di un sistema esterno di regole e sono caratterizzate da un alto livello di flessibilità e adattabilità, essendo frutto di una conoscenza locale basata sull'esperienza sociale, che apporta norme sociali e morali.

Le *norme sociali* derivano da processi di approvazione o disapprovazione e sono il risultato di valori condivisi socialmente, senza che siano legate a un obiettivo specifico (Elster, 1989, p. 100). Le norme sociali possono essere viste come una risposta di una società per compensare i fallimenti del mercato e consentire il raggiungimento di una condizione più efficiente ed equa (Arrow, 1970, p. 20). Di solito, tuttavia, le norme sociali non vengono valutate nel loro contributo alla produzione di reddito (Hirschman, 1983, p. 38). Più le istituzioni, anche quelle più formali, sono vicine alla consapevolezza comune e alle norme sociali¹, maggiore sarà la loro sostenibilità e la capacità di funzionare secondo regole stabili.

¹ In questo ambito rientra anche il ruolo svolto dalle emozioni e da sentimenti quali la vergogna e il senso di colpa. Come osserva Granovetter la psicologia delle emozioni rappresenta un primo passo per spiegare le norme sul piano individuale, ma un approccio più sociologico dovrebbe cercare di individuare dei veri e propri gruppi di riferimento. Se in linea generale queste norme sono più cogenti quanto più denso è il reticolo sociale, non è detto però che funzionino meglio quando i gruppi sono di minori dimensioni o quando le persone sono caratterizzate da relazioni di lunga durata, (come pure è stato evidenziato da alcuni autori), perché se questa è una condizione facilitante, oggi con maggiore frequenza i reticoli sociali che forniscono guida e sostegno sono sempre più dispersi (basti pensare alle comunità professionali che individuano vere e proprie “comunità di pratica” (Granovetter, 2017 p. 44). Questa osservazione apre una prospettiva non considerata in questa sede, ma che sicuramente ha un impatto anche sulla più complessiva formazione delle norme sociali anche attraverso le reti digitali.

Accanto alle norme sociali ci sono *norme morali*, associate a basi culturali ben definite. Nel caso delle norme morali, non vi è alcuna sanzione sociale in caso di violazione, ma il fallimento nel rispettarle comporta un senso di colpa del trasgressore (Bruni e Zamagni, 2015, p. 42; Altobelli e Esposito, 2014, p. 14). Sono regole interiori che spingono le persone a conformarsi a comportamenti virtuosi, seguiti non per paura della disapprovazione degli altri, ma per credenze specifiche.

La *cultura* può essere definita come un insieme di norme sociali, convinzioni e credenze di individui che favoriscono l'armonia sociale e rappresentano il centro di ripetute interazioni sociali (Greif, 1994, p. 915). Altri definiscono la cultura come, convinzioni, preferenze, valori, preoccupazioni che gruppi etnici, religiosi e sociali trasmettono di generazione in generazione, con aggiustamenti dettati da contingenze storiche (Guiso, Sapienza e Zingales, 2006, p. 23; Fernández e Fogli, 2009, p. 147). In effetti, la cultura influenza l'identità e il senso di appartenenza di un popolo, condizionando le interazioni con gli altri (Akerlof e Kranton, 2000; 2005). In questo senso, la cultura influisce anche sulla propensione all'imprenditorialità e sul grado di cooperazione / interazione fra imprese.

Per gli scopi di questo studio, può essere adottata la definizione di cultura proposta da Porter (2000, p. 14) secondo cui «la cultura esprime convinzioni, atteggiamenti e valori che sostengono le attività economiche di individui, organizzazioni e altre istituzioni». I valori si riferiscono anche alla moralità (Harari e Tabellini 2009; Tabellini, 2008) del comportamento umano, nonché all'onestà e correttezza negli affari (Kahneman, Knetsch e Thaler, 1986).

In relazione alla cultura, le istituzioni svolgono un ruolo essenziale nel momento in cui rappresentano il risultato cumulativo di un processo di apprendimento continuo, mediato appunto dalla cultura di una società (North, 1994, p. 360; Jones e Romer, 2009, p. 25).

Il carattere storicamente determinato delle istituzioni influisce sulla possibilità di riprodurre modelli di policy in contesti differenziati (Greif, 1994; Boettke, Coyne e Leeson, 2008; Dobler, 2009; Rodrik, Subramanian e Trebbi, 2002; Rodrik e Subramanian, 2003; Helpman, 2008). Infatti, istituzioni ben funzionanti in determinati contesti e momenti storici possono non funzionare in contesti o momenti differenti (Williamson e Mathers, 2011;

Williamson, 2009; Rodrik, 2008; Tabellini, 2010; Dobler, 2009; Helpman, 2008, p. 161). Questo accade perché, come ormai verificato in più occasioni: “non esistono singole norme economiche che possono essere isolate rispetto alle altre, per cui ciascuna di esse fa parte di un contesto culturale ed economico in cui si trova ad evolvere” (Granovetter, 2017, p. 50).

Dal punto di vista della sostenibilità, due caratteristiche sono comuni alle istituzioni: la capacità di facilitare (in modo esplicito o implicito) il processo decisionale relativo alle scelte politiche e la capacità di stimolare e supportare la messa in pratica delle scelte effettuate (Spangenberg, Pfahl e Deller, 2002, p. 71). Se il sistema istituzionale fissa regole chiare consente di esprimere con maggiore libertà il comportamento degli attori economico-sociali, diventando quindi un fattore di stimolo per tale libertà (Pasqua, 2015, p. 30).

Nelle società democratiche e basate sul libero mercato, le istituzioni sono generalmente considerate soggetti deputati a proteggere la libertà economica, come prerequisito per altre forme di libertà (Bruni e Zamagni, 2015, p. 115). Analogamente, un sistema capitalista non può esistere senza il riconoscimento della proprietà privata e della sua protezione. La libertà imprenditoriale deve esprimersi non solo nella fase di avvio di un'impresa, ma anche nella sua crescita. Pertanto, è possibile distinguere fra *libertà costitutiva* e *libertà evolutiva* (Esposito, 2019).

Un altro fattore di libertà imprenditoriale è il grado di regolamentazione dell'economia (Nyström, 2010; Rodrik, 2004), che dipende dal livello normativo: se il sistema regolatorio non è stringente, viene rafforzato lo stimolo all'imprenditorialità mentre, al contrario, se questo si irrigidisce ne deriva un freno all'imprenditorialità, che si manifesta soprattutto nei confronti delle nuove iniziative (Bjørnskov Foss, 2012, p. 251; Hausman e Rodrik, 2003).

Il concetto di libertà è strettamente legato all'ambiente storico, sociale ed economico, con le istituzioni che hanno diversi livelli di efficacia a seconda del diverso contesto in cui operano (Boettke e Coyne, 2003, p. 14). Va quindi tenuto conto, nel valutare le potenzialità delle politiche di sviluppo, dell'esistenza di elementi "locali" che possono influire, anche negativamente, sull'azione istituzionale, come la mancanza di esperienza di un'economia di mercato, i legami storici di corruzione, ecc. (Hoff e Stiglitz 2004, p. 754).

Il legame fra istituzioni e mercato è stretto ed entrambi sono considerati facce della stessa medaglia (Rodrik, 2015, p. 330). Secondo un approccio tradizionale, il mercato può essere considerato una sorta di strumento tecnico per raggiungere – attraverso un'azione di coordinamento spontanea – un più alto livello di benessere, attraverso i meccanismi della competizione. Tuttavia, il concetto di mercato è fondamentalmente un concetto sociale (Trento, 2012, p. 37), un luogo in cui attori e azioni, piani, processi, informazioni / comunicazioni si incontrano e si confrontano. Anche la concorrenza, che dovrebbe essere assicurata dal mercato, è sempre più vista come una costruzione sociale, basata su un'azione collettiva giustificata da principi morali ed economici (Steiner, 2012, p. 78). In questo senso, il mercato rappresenta una sorta di dispositivo sociale per generare connessioni fra persone e fra persone e cose (Steiner, 2012, p. 84) e la sua struttura assume una forma di rete (Campiglio, 2002, p. 21; Leibeinstein, 1968). Come tale, fra i fattori che ne regolano il funzionamento vi sono la fiducia e il senso di appartenenza (Esposito, 2010), a differenza della presunta impersonalità degli attori economici².

Come noto, il mercato non può assicurare un processo equilibrato se emergono asimmetrie informative o carenze di coordinamento (Coase, 1937; Williamson, 1975; Hausman e Rodrik, 2006). In questo caso, il ruolo delle politiche industriali può contribuire a ridurre tali disturbi, spingendo anche verso l'aumento delle opportunità di business.

Con riferimento al ruolo delle istituzioni nell'influenzare i meccanismi di mercato, Rodrik e Subramanian (2003, p. 32) propongono una classificazione. A un primo livello si trovano le istituzioni *market creating*, come quelle che proteggono la proprietà privata e introducono le norme sui contratti, che sono fondamentali per l'esistenza di un mercato. Garantiscono i diritti fondamentali e assicurano il rispetto delle leggi. Tuttavia, queste istituzioni formali non sono sufficienti a causa di crescenti livelli di complessità e incertezza. Per garantire un corretto funzionamento dei mercati, sono allora necessari almeno altri due tipi di istituzioni: le istituzioni *market regulating*, che intervengono sull'uso delle esternalità e sulla riduzione delle asimmetrie informative, e le istituzioni *market legitimizing*, per consentire forme di protezione sociale, ridurre le disuguaglianze e gestire i conflitti.

² Ad esempio Henrich *et al.* (2005), che conducono uno studio sui risultati *dell'ultimatum game* in alcune società industrializzate, trovano che estese «interazioni di mercato possano abituare gli individui all'idea che gli estranei siano degni di fiducia (per esempio ci si può aspettare che cooperino)» (p. 813).

Collegando ciò che è stato detto sul ruolo delle istituzioni, è possibile definire un primo schema (Tab. 1) utile a identificare il collegamento fra libertà che devono essere stimulate/salvaguardate e ruolo delle istituzioni (Esposito e Musso, 2016).

Quando la libertà del mercato aumenta, è necessario passare da istituzioni *market creating* a istituzioni *market legitimizing*, al fine di consentire la trasformazione del mercato da uno strumento di matching fra domanda e offerta a uno strumento di circolazione della conoscenza. Ciò richiede regole istituzionali, sia formali che informali, che favoriscano l'accrescimento delle opportunità per le imprese.

Tipologie di libertà	Tipologie di istituzioni	Ruolo del mercato
Libertà costitutiva	Market creating	Strumento per l'incontro fra domanda e offerta
↓	Market creating + market regulating	Strumento per l'incontro fra domanda e offerta e di circolazione della conoscenza
Libertà costitutiva + Libertà evolutiva	Market creating + market regulating + market legitimizing	Strumento di circolazione della conoscenza e di confronto fra progetti e azioni di individui e comunità

Tab. 1 – Istituzioni e ruolo del mercato per le politiche di sviluppo

3. Un modello per la valutazione delle politiche industriali

3.1 La prospettiva da adottare

La letteratura sulla valutazione della sostenibilità istituzionale considera, in generale, singoli indicatori di misurazione, che valutano la capacità di un'istituzione di raggiungere determinati obiettivi (Brinkerhoff e Goldsmith, 1992; NORAD Programs, 2000; Spangenberg, 2002; Warwick e Nolan, 2014). L'attenzione è quindi rivolta all'organizzazione in relazione a uno scopo specifico, prendendo in considerazione solo una

parte del complesso sistema operativo e procedurale dell'istituzione (Spangenberg, Pfahl e Deller, 2002, p. 75).

Un approccio di questo tipo presenta alcuni limiti, dato che, da un lato, non fornisce informazioni sulla possibilità che a lungo termine gli obiettivi possano essere raggiunti e mantenuti e, dall'altro, non tiene conto del contesto e degli attori coinvolti, e sul ruolo che essi stessi svolgono nel garantire la sostenibilità del processo (Pfahl, 2005, p. 87). In questo modo, non viene preso in considerazione la funzione che i più ampi sistemi di regole (formali e informali, espliciti e impliciti, inclusivi ed estrattivi) esercitano, né la loro influenza. Le procedure di valutazione dovrebbero invece riuscire a tenere conto di questa maggiore complessità e della difficoltà di identificare i collegamenti causali che si determinano. Su tali aspetti, le tecniche quantitative solitamente utilizzate presentano dei limiti, ed è stata evidenziata l'esigenza di ricorrere a strumenti più qualitativi, che riescano meglio a cogliere il ruolo svolto dalle istituzioni (Warwick e Nolan, 2014, p. 50).

Un approccio qualitativo non è solo rivolto all'esame degli impatti diretti e immediati di una determinata politica di sviluppo, ma prende in considerazione anche il processo decisionale che viene seguito e le sue implicazioni sulla capacità dei soggetti coinvolti di rendere concrete le azioni programmate (Pfahl, 2005, p. 88). Le prospettive più recenti, a questo proposito, tendono a includere nei criteri di valutazione aspetti come la responsabilità, la partecipazione e la flessibilità nel perseguire il raggiungimento dei risultati (Pfahl, 2005; Spangenberg, Pfahl e Deller, 2002). Questo giustifica il ricorso a un modello di valutazione che sia caratterizzato da una natura qualitativa e che sia focalizzato prioritariamente sui processi. In particolare, è possibile adottare un processo di valutazione in due fasi. Una prima fase riguarda la valutazione delle condizioni preliminari, al fine di verificare se l'intervento di policy possa avere successo dal punto di vista della sostenibilità istituzionale. Una seconda fase si riferisce invece ai tipi di azioni da attuare per garantire che l'impatto previsto della politica produca effetti duraturi, rendendosi quindi autosostenibile.

3.2 L'analisi preliminare delle condizioni ex-ante

L'analisi preliminare delle condizioni di sostenibilità degli interventi di policy è volta a verificare qual è la situazione di partenza per ciò che riguarda la capacità di raggiungere gli obiettivi, in termini di libertà di agire da parte degli attori coinvolti – principalmente le imprese – tenendo conto del livello delle istituzioni formali e del tipo di cultura, intesa come sintesi di istituzioni informali. Allo stesso tempo, occorre verificare la reale possibilità che i meccanismi di mercato possano essere attivati – e in che misura – e quale sia la migliore struttura di mercato da perseguire, tenendo conto del sostegno attivo che le istituzioni possono fornire per garantire pari condizioni a tutti gli attori coinvolti.

La tab. 2 illustra gli elementi che dovrebbero essere valutati nell'analisi preliminare della sostenibilità istituzionale delle politiche di sviluppo. Lo schema pone l'accento sulla valutazione delle caratteristiche degli organismi istituzionali, che possono essere *inclusive*, se promuovono un ampio processo di partecipazione e favoriscono la costituzione di gruppi sociali aperti; oppure *estrattive*, se riducono la partecipazione, promuovono la formazione di gruppi sociali chiusi e, di conseguenza, costruiscono o consolidano posizioni privilegiate, trasformando ciò che dovrebbe essere un profitto sociale in una rendita per un numero limitato di soggetti (Musso ed Esposito, 2018). Le caratteristiche di inclusività o di estrattività delle organizzazioni si collegano strettamente a tre aspetti cui dover prestare attenzione nel disegno istituzionale: la connessione delle policy con gli aspetti sociali (*embeddness*), la garanzia contro comportamenti burocratici volti a favorire i destinatari in maniera impropria (*picking the winner*), la necessità di una forte *accountability* degli interventi stessi (Rodrik, 2008, p. 19). In questo modo, si può valutare se ci sono condizioni ex ante che possano consentire l'autosostenibilità degli interventi, senza ricorrere di continuo ad azioni esterne, cosa che configurerebbe fin dall'inizio la dipendenza dell'intero processo da fattori esogeni, che sarebbero quindi destinati a permanere. La valutazione può essere espressa in termini qualitativi e può essere utilizzata per perimetrare il quadro complessivo di intervento.

Valutazione dell'attuale stato delle capacità/libertà degli attori economici		Stato e grado di funzionamento del mercato		Fattori istituzionali	
	Score		Score		Score
<i>Libertà (capacità) costitutiva</i>		Strumento di confronto fra domanda e offerta	.....	<i>Organizzazioni</i>	
a) Libertà di sviluppo imprenditoriale			- Inclusive	.....
				- Estrattive	.....
b) Libertà di aggregarsi, di associarsi e di connettersi a reti	Strumento di confronto fra domanda e offerta, di circolazione della conoscenza e di diffusione di buone prassi	.....	<i>Meccanismi istituzionali</i> (sistemi di norme formali che strutturano e disciplinano i comportamenti individuali e collettivi)	
c) Libertà di pieno e completo uso del mercato			- Inclusivi	.....
<i>Libertà (capacità) evolutiva</i>		Strumento di circolazione della conoscenza e di confronto fra progetti e azioni di individui e comunità	.....	- Estrattivi	
a) libertà di accesso paritario ai fattori produttivi strategici (capitale umano, conoscenza, energia, logistica, finanza);			<i>Istituzioni informali/cultura</i> (sistemi di norme sociali e morali che informano i comportamenti individuali e collettivi) di stimolo alla:	
b) libertà di inserimento nei driver di crescita (internazionalizzazione, innovazione, ecc.)			- fiducia	.....
			- rispetto e stima	.....
			- autodeterminazione	.....
			- obbedienza	.....

Tab. 2 – Schema per l'analisi preliminare della sostenibilità istituzionale

In caso di esito positivo dell'analisi, si può disporre degli elementi per decidere quali sono le politiche più appropriate, in grado di garantire un processo continuativo e autosostenibile, valutando attentamente (qualora non ce ne siano le condizioni) se accantonare l'intervento o realizzarlo in altra direzione, seguendo un percorso *trial and error*, che sta emergendo nel campo delle politiche per lo sviluppo (Rodrik, 2010).

Se, per esempio, le caratteristiche della cultura locale (che sintetizza le istituzioni informali), in termini di meccanismi fiduciari, clima di rispetto e stima reciproca, valori di auto realizzazione, ecc. risultano antagoniste già in partenza rispetto a un piano di sviluppo, occorre valutare con attenzione l'opportunità di azioni che sarebbero basate su un apparato di istituzioni formali che non riuscirebbero a incidere sulla sostanza dei fenomeni. In queste condizioni, mancherebbero ex ante i requisiti di sostenibilità istituzionale per le policy. Tuttavia, può anche accadere che una forte presenza di condizioni specifiche, che teoricamente potrebbero influenzare positivamente lo sviluppo del mercato, possa al

contrario agire da freno a causa di una particolare situazione locale. Questo è il caso di un eccessivo grado di fiducia reciproca all'interno di una rete economico-sociale, che potrebbe portare a relazioni chiuse ad altri operatori e rappresenterebbe quindi un ostacolo alle politiche di apertura del mercato. In tali situazioni, sarebbe conveniente mantenere misure temporanee di controllo del mercato.

3.3 La progettazione degli interventi

Una volta completata l'analisi delle precondizioni di sostenibilità istituzionale, si può utilizzare uno schema di azione che metta in relazione la tipologia di intervento con l'obiettivo di ampliamento o di sviluppo delle della libertà / capacità imprenditoriali che si intende conseguire (Esposito e Spirito, 2013, p. 199; tab. 3).

Secondo la tassonomia di Rodrik e Subramanian (2003), la tabella 3 permette di individuare le istituzioni idonee a supportare e sostenere i diversi tipi di libertà/capacità dei singoli attori in relazione alle diverse finalità di mercato da perseguire (*market creating, regulating, legitimizing*).

Non è detto che si debba trattare di istituzioni da costituire ex novo ma, anzi, si dovrebbero in primo luogo valorizzare il supporto istituzionale già esistente, facendolo magari evolvere della direzione auspicata dall'intervento.

Tipologia di libertà / sviluppo delle capacità	Istituzioni di garanzia, tutela e promozione del mercato		
	Market creating	Market regulating	Market legitimizing
<p><i>Constitutive</i></p> <p>a) Libertà di sviluppo imprenditoriale</p> <p>b) Libertà di aggregarsi, di associarsi e di connettersi a reti</p> <p>c) Libertà di pieno e completo uso del mercato</p>			
<p><i>Evolutive</i></p> <p>a) Libertà di accesso paritario ai fattori produttivi strategici (capitale umano, conoscenza, energia,</p>			

logistica, finanza)			
b) Libertà di inserimento in driver di crescita (internazionalizzazione, innovazione, ecc.)			

Tab. 3 – Schema di programmazione degli interventi istituzionali secondo la strategia di policy individuata

Per l'impostazione seguita in questa sede, l'obiettivo ultimo è di cercare di valutare come il sostegno istituzionale consenta di ampliare il processo di capacitazione degli attori economici, funzionale a una politica di sviluppo, migliorando l'attitudine del mercato di agire come un contesto di valorizzazione e come strumento di sviluppo in senso ampio. In questo senso, diventa importante considerare anche i processi di feedback dal mercato alle istituzioni, attivando un circuito che deve puntare al proprio auto-sostenimento (fig. 1).

Ai fini di questo studio, il modello di analisi proposto è stato verificato analizzando un caso specifico di una politica volta a stimolare il recupero economico di aree svantaggiate. Il caso scelto è stato quello della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) adottata dal governo italiano come piano nazionale che ha l'obiettivo di avviare un processo di sviluppo la cui durata deve andare oltre il periodo dell'intervento.

Poiché il focus di questa analisi è sulle politiche industriali, in questa fase non verranno considerati tutti gli aspetti sociali, demografici, ambientali e relativi fattori di influenza. Tuttavia, tali aspetti dovrebbero essere presi in considerazione in un'analisi più ampia per una strategia di sviluppo complessiva.

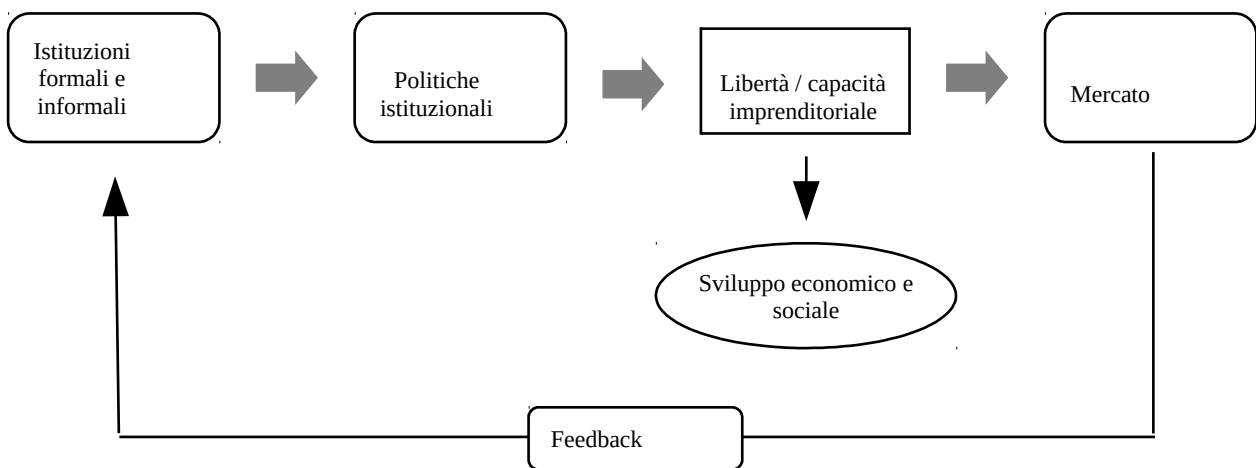


Fig. 1 – Il processo di sostenibilità istituzionale per le politiche di sviluppo

4. La Strategia Nazionale per le Aree Interne in Italia

Il territorio italiano è caratterizzato da una struttura demografica policentrica, con città, aree rurali e comuni minori collegati da una solida rete di relazioni, da un lato, e grandi città che attraggono persone grazie alla loro offerta di impiego nei settori industriale e terziario e la fornitura di servizi pubblici, dall'altra. L'opportunità di accedere a servizi essenziali come l'istruzione, la mobilità e l'assistenza sanitaria è fondamentale per garantire un livello adeguato di cittadinanza fra le popolazioni residenti. Le aree interne sono territori che si caratterizzano per essere sostanzialmente lontani dai centri di erogazione e dai servizi essenziali e, come conseguenza, soggetti a un calo della popolazione e a un crescente potenziale di degrado. In termini di distanza dai servizi essenziali (sanità, istruzione e sistema di trasporti), i comuni italiani possono essere classificati in 6 gruppi (Fig. 2), identificati in termini di numero di minuti necessari per raggiungere il centro di assistenza più vicino. Vengono considerate aree interne quelle che rientrano nei gruppi: Aree Intermedie, Aree Periferiche e Aree Ultra-periferiche. Questi territori comprendono il 53% dei comuni italiani (4.261 comuni) e ospitano il 23% della popolazione (quasi 13.540 milioni di persone, secondo il censimento del 2011) e rappresentano circa il 60% del territorio italiano (Uval, 2014). Ciò che contraddistingue le aree interne sono i seguenti aspetti:

- a) si trovano a una distanza significativa dai principali centri di servizi (istruzione, sanità e trasporti pubblici);
- b) contengono importanti risorse ambientali (acqua, agricoltura, foreste, paesaggi naturali) e risorse culturali (siti archeologici, insediamenti storici, abbazie, musei);
- c) sono fortemente eterogenee, essendo il risultato sia di differenti dinamiche geomorfologiche, sia di processi di antropizzazione storica anch'essi differenziati.

Le aree rurali più remote sono state storicamente prive di molti servizi e dal secondo dopoguerra hanno attraversato una fase di progressivo abbandono delle popolazioni a favore delle aree urbane. La conseguenza è stata in termini di costi sociali ma anche di instabilità idrogeologica e deterioramento delle condizioni del suolo, a causa dell'abbandono delle

attività agricole. Il declino della popolazione è stato accompagnato da una ulteriore riduzione dei servizi alle persone e un indebolimento della struttura economica (Uval, 2014). A causa di questa situazione, le opportunità per le imprese e il grado di libertà imprenditoriale si sono drasticamente ridotte rispetto alle aree urbane. Attualmente, tuttavia, le aree interne sono state rivalutate per il loro potenziale in termini di risorse naturali e capitale umano, e vengono viste come una risorsa strategica per la crescita di tutta l'economia nazionale. Per questi motivi, lo sviluppo delle aree interne è diventato un tema prioritario, anche perché i costi sociali associati ai tassi di abbandono si stanno rivelando particolarmente elevati. In prospettiva, se le tendenze in atto riguardanti lo spopolamento non si invertiranno, le criticità non faranno che accentuarsi (Barca, Casavola e Lucatelli, 2014). Gli interventi volti a preservare e rivitalizzare le aree interne sono quindi finalizzati a superare il divario con le aree urbane e ristabilire condizioni di attrattività per le popolazioni che siano supportate da un adeguato sviluppo delle attività economiche e di servizi di supporto, sia alle popolazioni che alle imprese.

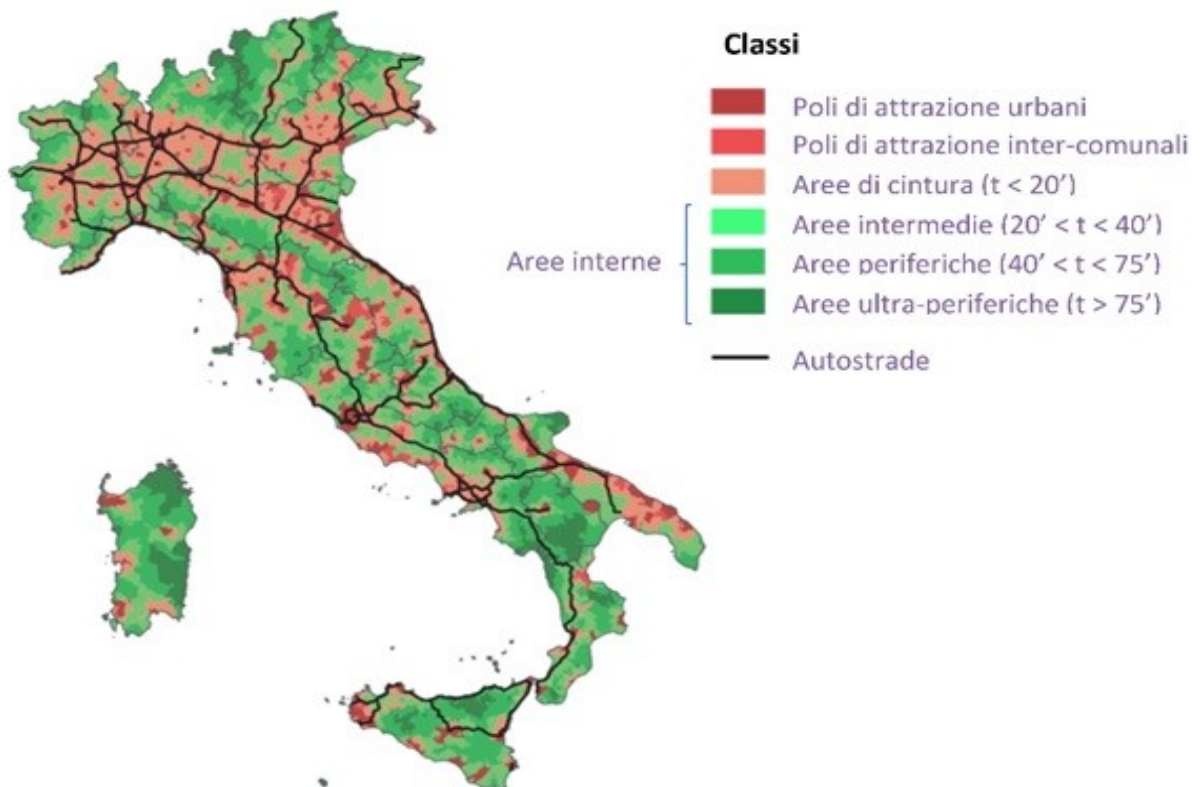


Fig. 2. La mappa delle aree interne in Italia. Fonte: Elaborazione UVAL-UVER su dati Ministero della Salute, Ministero dell'Istruzione e FS.

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) è stata progettata nel 2014 basandosi sul supporto finanziario dei programmi comunitari per il periodo 2014-2020, insieme a finanziamenti dedicati previsti da leggi nazionali. Il progetto è stato costruito in stretta interazione con le Regioni e con un continuo confronto con i Comuni e le Province, riconoscendo il ruolo fondamentale delle comunità locali nel contribuire a definire un piano che potesse tenere conto delle esigenze di tutti i territori (Barca, Casavola e Lucatelli, 2014). La strategia ha preso in considerazione sia le zone a più alta vocazione agricola (aree rurali), sia zone con limiti altimetrici e geografici (zone montane), sia zone prive di servizi essenziali o lontane da essi (aree periferiche).

Al centro della SNAI è stata posta la qualità della vita delle persone, migliorando il benessere degli abitanti e, allo stesso tempo, aumentando il livello di inclusione sociale, quest'ultima considerata come un mezzo per ridurre le disuguaglianze in termini di ricchezza e opportunità di sviluppo.

Appare evidente, quindi, che crescita e inclusione sociale sono fenomeni fra loro interdipendenti. In sintesi, la strategia ha delineato cinque obiettivi a medio termine (Uval, 2014):

1. aumento del benessere della popolazione locale;
2. aumento della domanda locale di lavoro (e dell'occupazione);
3. aumento del grado di utilizzo del capitale territoriale;
4. riduzione dei costi sociali della de-antropizzazione.

Il punto di riferimento della strategia è stato quello di invertire e migliorare le tendenze demografiche, in particolare riducendo l'emigrazione dalle aree interne, attirando nuovi residenti, aumentando il tasso di natalità. Questi risultati, insieme al recupero dell'uso della terra, servirebbero a contrastare l'instabilità idrogeologica e il degrado del capitale culturale.

Per i cinque obiettivi di cui sopra, la SNAI prevede che siano intraprese due tipi di azioni, ciascuno dei quali con una dimensione sia nazionale che locale. Le azioni sono:

- il miglioramento della qualità/quantità della fornitura di servizi essenziali, ossia istruzione, sanità, mobilità, connettività;
- la promozione di progetti di sviluppo locale.

Per quanto riguarda il secondo punto, la strategia ha tenuto conto del fatto che ogni area interna ha una sua specificità per quanto concerne le vocazioni produttive, gli stili di vita, il patrimonio culturale, artistico, architettonico, enogastronomico. Alla luce di tali specificità vanno delineati percorsi di focalizzati sugli aspetti chiave di ogni territorio, valorizzandone le prerogative e contrastando gli ostacoli che ne limitano la crescita. Pertanto, per ciascuna area è stata prevista l'identificazione dei punti focali di sviluppo fra (Uval, 2014):

- a) tutela del territorio;
- b) valorizzazione delle risorse naturali / culturali e turismo sostenibile;
- c) sistemi agro-alimentari e sviluppo locale;
- d) risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile;
- e) saper fare e artigianato.

Secondo il piano nazionale, il pacchetto di interventi deve essere formalizzato attraverso accordi quadro fra singoli comuni, regioni e governo centrale.

Allo stato attuale, la strategia si sta sviluppando con progetti pilota. A marzo 2019, erano 37 le aree che avevano concluso la fase di elaborazione delle proprie strategie, con investimenti previsti per 597,2 milioni di euro (Agenzia per la coesione territoriale, 2019). I fondi previsti fanno riferimento a due classi di finanziamento interconnesse: fondi europei e fondi regionali/nazionali, tali da garantire un'adeguata componente pubblica di sostegno finanziario. I vari pacchetti di programmazione, composti da schede progetto, vengono sviluppati a livello di singola area interna, con il coinvolgimento delle comunità territoriali e il coordinamento delle regioni, prendendo comunque come riferimento il quadro progettuale nazionale.

Al fine di assicurare l'efficacia delle azioni progettate e la loro sostenibilità, è stato previsto un preciso sistema di monitoraggio attraverso una rete di coordinamento, in grado di verificare i risultati e mettere a confronto le esperienze realizzate, anche alla luce della tempistica prevista. In base a tale impostazione, tutti gli obiettivi sono stati concepiti in modo da essere misurabili a intervalli prestabiliti da uno o più indicatori di prestazione e relativi valori di riferimento. Una delle priorità dell'intero progetto è stata quella di

assicurare il corretto collegamento fra i risultati attesi della strategia nazionale, quelli dei programmi di ogni area e quelli dei singoli progetti di area.

Impostata in questo modo, la strategia persegue il rilancio delle aree interne e con esso quello dei sistemi locali come aree di produzione e di stimolo allo sviluppo, a cui si affianca una domanda di beni e servizi prodotti localmente. Tale domanda va anch'essa considerata un fattore di sviluppo fondamentale, alla cui base ci sono le popolazioni sia di cittadini che di imprese.

5. Il modello di valutazione della sostenibilità istituzionale applicato alla SNAI

L'applicazione del modello di valutazione presentato in questo lavoro è stata fatta con riferimento al caso della SNAI. Questo caso è particolarmente significativo perché rappresenta una situazione tipica in cui viene perseguito un processo di sviluppo sostenibile e duraturo. In effetti, questa è l'esigenza che accomuna tutte quelle aree geografiche con uno sviluppo ritardato o con svantaggi strutturali. Per queste aree sono necessarie soluzioni che potrebbero portare a un processo di sviluppo autosufficiente, senza dover dipendere in modo permanente dall'assistenza del governo centrale o regionale.

Esaminando la problematica dal punto di vista delle condizioni che possono favorire lo sviluppo delle attività economiche, si può osservare come le opportunità imprenditoriali debbano essere accompagnate dal rafforzamento dei meccanismi di mercato come condizione per ridurre le «disparità di opportunità» (Rothstein e Ulaner 2005, p. 42).

L'applicazione del modello riguarda solo la prima delle fasi considerate, cioè la valutazione delle condizioni preliminari (Tab. 4), non essendo ancora completata la fase di realizzazione della strategia. La valutazione viene effettuata sulla base di un approccio qualitativo in termini di intensità dell'influenza di ogni singolo elemento analizzato.

Nonostante la SNAI non sia ancora stata realizzata, si è ipotizzata l'applicazione della seconda fase del modello identificando i possibili strumenti da adottare nello specifico caso (tab. 5).

Pertanto, la tab. 4 identifica le priorità di azione, mentre la tab. 5 individua il tipo di istituzioni e interventi per stimolare l'attivazione dei meccanismi di mercato, in funzione di una sostenibilità istituzionale.

Valutazione dello stato attuale delle capacità / libertà degli attori economici		Fase e livello di funzionamento del mercato		Fattori istituzionali	
	Score		Score		Score
<i>Constitutive freedom</i>			+++	<i>Organizzazioni</i>	
a) Libertà di sviluppo imprenditoriale	+	Strumento di confronto fra domanda e offerta		- Inclusive - Estrattive	++ +++
b) Libertà di aggregarsi, di associarsi e di connettersi a reti	+++	Strumento di confronto fra domanda e offerta, di circolazione della conoscenza e di diffusione di buone prassi	++	<i>Meccanismi istituzionali</i> (sistemi di norme formali che strutturano e disciplinano i comportamenti individuali e collettivi)	- Inclusivi - Estrattivi
c) Libertà di pieno e completo uso del mercato	++				
<i>Libertà (capacità) evolutiva</i>			++	<i>Istituzioni informali/cultura</i> (sistemi di norme sociali e morali che informano i comportamenti individuali e collettivi) di stimolo alla:	
a) Libertà di accesso paritario ai fattori produttivi strategici (capitale umano, conoscenza, energia, logistica, finanza)	+	Strumento di circolazione della conoscenza e di confronto fra progetti e azioni di individui e comunità.		- fiducia	+
b) Libertà di inserimento in driver di crescita (internazionalizzazione, innovazione, ecc.)	++			- rispetto e stima	++
				- autodeterminazione	+
				- obbedienza	+

+ = bassa intensità; +++ = alta intensità

Tab. 4 – Analisi preliminare (check list) della sostenibilità istituzionale applicata alle condizioni iniziali delle aree interne in Italia

Dopo aver analizzato le condizioni preliminari, ciò che emerge dal caso in esame è una significativa influenza del sistema istituzionale sul funzionamento del mercato, nonché la presenza di una cultura dominante a favore di meccanismi influenzati da individualismo e chiusura a relazioni di mercato collaborative. Questo rappresenta un grande ostacolo allo sviluppo di politiche sostenibili, a fronte del quale occorrono soluzioni capaci di migliorare il livello di collaborazione, l'inclusione e le condizioni di accesso al mercato. Inoltre, dovrebbero essere favoriti gli scambi informativi e la circolazione delle conoscenze, in modo da attivare un processo di apprendimento cumulativo.

Sulla base dell'analisi della tab. 4, sono state identificate le principali misure da attuare nelle aree interne (tab. 5), con l'obiettivo di incoraggiare l'espansione delle opportunità imprenditoriali, migliorare la funzionalità del mercato e quindi ridurre gli svantaggi nel grado di sviluppo.

Tipo di libertà (capacità) da sviluppare / rafforzare	Istituzioni e interventi per stimolare l'attivazione dei meccanismi di mercato		
	Market creating	Market regulating	Market legitimizing
<i>Costitutiva</i>			
a) Libertà di sviluppo imprenditoriale	<ul style="list-style-type: none"> - Incubatori, Spin-off universitari - Programmi integrati per lo stimolo dell'imprenditorialità 	<ul style="list-style-type: none"> - Informazioni sulle opportunità legate al mercato dei fattori produttivi - Interventi normativi di liberalizzazione 	<ul style="list-style-type: none"> - Formazione all'imprenditorialità - Formazione continua - Programmi per il ricambio generazionale
b) Libertà di aggregarsi, di associarsi e di connettersi a reti	<ul style="list-style-type: none"> - Progetti e riferimenti normative per la costituzione di accordi di rete fra imprese 	<ul style="list-style-type: none"> - Associazioni di categoria 	<ul style="list-style-type: none"> - Programmi formativi sulla cooperazione interaziendale
c) Libertà di pieno e completo uso del mercato	<ul style="list-style-type: none"> - Interventi normativi e regolatori per ridurre la burocrazia e accelerare la risoluzione di dispute legali 	<ul style="list-style-type: none"> - Finanziamenti finalizzati e credito di imposta - Accesso al credito 	<ul style="list-style-type: none"> - Interventi sulla infrastrutture di collegamento e sulla mobilità
<i>Evolutiva</i>			
d) Libertà di inserimento nei driver di crescita (internazionalizzazione, innovazione, ecc.)	<ul style="list-style-type: none"> - Programmi di supporto per l'internazionalizzazione delle imprese, la promozione all'estero e la scelta dei mercati esteri - Progetti di R&S in collaborazione con Università e centri di ricerca - Progetti e stimoli per stat-up innovative 	<ul style="list-style-type: none"> - Finanziamenti finalizzati - Sostegno e stimolo all'e-commerce - Consorzi per la promozione all'export - Tutela della proprietà intellettuale 	<ul style="list-style-type: none"> - Banda larga e ultralarga

Tab. 5 -- Schema per gli interventi istituzionali applicati alla SNAI

Le azioni indicate riguardano diverse aree di intervento, in particolare aspetti intangibili (capitale umano e capacità imprenditoriali), finanza (incentivi) e infrastrutture (trasporti, logistica e telematica), che rientrano nelle più recenti priorità delle politiche industriali finalizzate a migliorare la circolazione delle conoscenze e i processi di apprendimento delle imprese (Greenwald e Stiglitz, 2013; Stiglitz *et al.*, 2013). Allo stesso tempo, questi

interventi possono contribuire a creare un clima cooperativo fra il sistema istituzionale e le imprese (Rodrik, 2008). Come già affermato, tutte le azioni dovrebbero essere organizzate secondo una prospettiva a medio lungo termine ed evitando misure una tantum che non avrebbero un effetto significativo sullo sviluppo sostenibile.

6. Conclusioni, limiti e sviluppi di ricerca

Con questo lavoro è stata testata l'applicazione di un modello per la valutazione delle politiche industriali ai fini della loro sostenibilità istituzionale. L'applicazione è stata fatta con riferimento al programma nazionale di sviluppo che ricade sotto la denominazione di Strategia Nazionale per le Aree Interne. Il modello adottato si basava su un processo circolare (fig. 1) finalizzato a stimolare lo sviluppo di risorse imprenditoriali attraverso un supporto istituzionale configurato, sia strategicamente che strutturalmente, in funzione di una sostenibilità nel tempo delle condizioni (migliorative) perseguite.

Considerando che il focus dell'analisi era sulle politiche attive, le istituzioni considerate sono state quelle formali, quali soggetti in grado di attivare gli interventi necessari. Tuttavia, pur non avendo approfondito, in questa analisi, il ruolo delle istituzioni informali, di cui si è comunque fatto cenno, il modo in cui il contesto sociale e i valori morali in esso dominanti influiscono sulle policy dovrebbe in ogni caso essere incluso nelle valutazioni.

Inoltre, l'applicazione del modello non è entrata nel dettaglio del livello (fra centrale e locale) delle istituzioni coinvolte. Tuttavia, dato il carattere locale della maggior parte delle azioni, si è inteso che un ruolo primario fosse giocato da soggetti istituzionali locali, innanzitutto le amministrazioni comunali, ma anche le unioni montane, le unioni di comuni, le Università, le associazioni imprenditoriali e i governi regionali.

In generale, e non solo nel caso esaminato, le istituzioni più vicine ai territori sono quelle maggiormente coinvolte negli interventi "market creating", stimolando l'imprenditorialità e promuovendo la collaborazione fra le imprese esistenti, mentre gli interventi "market regulating" e "market legitimizing" sono maggiormente appannaggio dell'interazione fra

istituzioni locali, nazionali e sovranazionali, trattandosi di interventi che richiedono un più ampio raggio di azione, pur dovendo conservare l'aderenza alle esigenze dei territori. D'altra parte, l'applicazione di un modello di questo tipo comporta che il livello di funzionalità delle istituzioni debba essere valutato tenendo conto del contesto e delle specificità locali di ogni area, poiché non esistono format istituzionali che possano essere efficaci e sostenibili in ogni luogo e contesto. Ogni progetto, quindi, deve necessariamente essere adattato alle caratteristiche e alla cultura della realtà territoriale in cui sarà applicato.

Lo schema di analisi utilizzato può essere considerato come un punto di partenza per sviluppare ulteriori valutazioni sia qualitative (distinguendo fra lo stato attuale di un'area / regione e quello previsto) sia quantitative (identificando indicatori specifici per gli interventi pianificati).

Quando i risultati concreti delle azioni della SNAI inizieranno a rendersi disponibili e valutabili, sarà anche possibile effettuare valutazioni più accurate sull'efficacia del progetto, anche se l'effettiva capacità di generare processi di crescita sostenibili può essere valutata in un arco temporale più prolungato.

Il modello proposto, una volta completato e perfezionato, può rivelarsi utile per la definizione di strategie complesse delle quali debbano essere valutate le implicazioni per i meccanismi di mercato, quale presupposto per lo stimolo a processi di sviluppo, tenendo conto dei soggetti istituzionali coinvolti, degli attori economici e sociali, e delle condizioni locali, sia per quanto riguarda gli aspetti fisici/infrastrutturali, sia per i caratteri legati al tessuto sociale esistente (storia, cultura, tradizioni, valori morali). La possibilità di analizzare separatamente i tipi di libertà da sviluppare, da un lato, e le fasi di sviluppo dei meccanismi di mercato, dall'altro, e quindi di valutarli trasversalmente, consente di identificare con precisione lo scopo, i destinatari e i mezzi di intervento per ogni misura di una policy.

Va peraltro sottolineato che le azioni finalizzate a attivare o riattivare meccanismi di mercato, nel momento in cui producono i loro effetti e tali meccanismi si attivano, possono influenzare a loro volta le istituzioni, sia formali che informali, attivando un processo di cambiamento nei connotati dei territori interessati.

Questo lavoro presenta alcuni limiti. Innanzitutto, manca per il caso analizzato l'applicazione della valutazione sul progetto in itinere, essendo la SNAI ancora nelle fasi iniziali del suo avvio, anche se va tenuto presente, come già sottolineato, che una piena valutazione sulla sostenibilità istituzionale può essere fatta solo nel medio/lungo termine.

Collegato a questo aspetto è il fatto che non sono stati individuati dei parametri per una valutazione oggettiva sia delle condizioni di iniziali di un'area, sia degli effetti prodotti dagli interventi realizzati. La possibilità di fondare le valutazioni su elementi oggettivi e misurabili offrirebbe senza dubbio la possibilità di un'applicazione più rigorosa del modello. Futuri sviluppi di ricerca potrebbero quindi indirizzarsi alla definizione di indicatori di valutazione, da utilizzare anche per misurare in itinere lo sviluppo delle singole azioni.

Infine, oltre alle questioni relative alle politiche industriali, un'ulteriore fase di analisi e sviluppo di questo modello può riguardare l'estensione ad altre aree dell'azione di policy, toccando altri aspetti che concorrono a definire il grado di sviluppo di un territorio, come quelli sociali, ambientali e quelli relativi alla pianificazione/regolazione degli insediamenti produttivi, commerciali e abitativi (Musso, 2010). In particolare, per quanto riguarda gli aspetti sociali, un tema di fondamentale importanza riguarda i servizi sanitari e educativi, che soprattutto nel caso delle aree interne sono essenziali per garantire condizioni favorevoli alla prevenzione dello spopolamento e stimolare la localizzazione o la permanenza delle attività economiche.

Bibliografia

Acemoglu D., Johnson S. (2005). Unbundling institutions. *Journal of Political Economy*, 113, 5: 949. DOI: 10.1086/432166.

Acemoglu D., Robinson J.A. (2013). *Perchè le nazioni falliscono*. Milano: Il Saggiatore.

Agenzia per la coesione territoriale (2019). *SNAI: tre nuove Strategie d'area approvate. In totale sono 37. Impegnati quasi 600 milioni di euro*. Testo disponibile all'indirizzo web:

http://www.agenziacoessione.gov.it/news_istituzionali/snai-tre-nuove-strategie-darea-approvate-in-totale-sono-37-impegnati-quasi-600-milioni-di-euro (21/03/2019).

Aghion P., Boulanger J., Cohen E. (2011). Rethinking Industrial Policy. *Bruegel policy brief*, 4: 566. Testo disponibile all'indirizzo web: https://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/pb_2011-04__final.pdf (21/12/2019).

Aghion P., Fudenberg D., Holden R., Kunitomo T., Tercieux, O. (2012). Subgame-perfect implementation under information perturbations. *The Quarterly Journal of Economics*, 127, 4: 1843. DOI: 10.1093/qje/qjs026.

Aiginger K., Böheim M. (2015). *Fostering sustainable economic growth by redefining competitiveness and industrial policy: Towards a systemic approach aligned with beyond-GDP goals*. UN Global Sustainable Development Report No. Brief for GSDR 2015. Ginevra: ONU. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/633483-Aiginger-Fostering%20sustainable%20economic%20growth%20by%20redefining%20competitiveness%20and%20industrial%20policy.pdf> (22/12/2019).

Akerlof G.A., Kranton R.E. (2000). Economics and identity. *The Quarterly Journal of Economics*, 115, 3: 715. DOI: 10.1162/003355300554881.

Akerlof G.A., Kranton R.E. (2005). Identity and the economics of organizations. *Journal of Economic Perspective*, 19, 1: 9. DOI: 10.1257/0895330053147930.

Altobelli C., Esposito G.F. (2014). Capitale fiduciario e sviluppo a livello regionale: un'analisi esplorativa del ruolo del capitale civico e morale. *Rivista di Economia e Statistica del Territorio*, 3: 5. DOI: 10.3280/REST2014-003001.

Arrow K.J. (1970). Political and economic evaluation of social effects and externalities. In Margolis J., ed., *The Analysis of Public Output*. Cambridge MA: UMI, National Bureau of Economic Research. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.nber.org/chapters/c3349.pdf> (22/12/2019).

Barca F., Casavola P., Lucatelli S. (2014). Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance. *Materiali Uval*, 31, numero monografico.

- Belasen A.R., Hafer R.W. (2013). Do Changes in Economic Freedom affect Well-Being? *Journal of Regional Analysis & Policy*, 43, 1: 56. Testo disponibile all'indirizzo web: http://www.jrap-journal.org/pastvolumes/2010/v43/v43_n1_a6_belasen_hafer.pdf (22/12/2019).
- Bjørnskov C., Foss N.J. (2012). How institutions of liberty promote entrepreneurship and growth. In Gwartney J., Lawson R., Hall J., eds., *Economic Freedom in the World 2012 Annual Report*. Vancouver: Fraser Institute. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/economic-freedom-of-the-world-2012-rev.pdf> (03/05/2019).
- Boettke P.J., Coyne C.J. (2003). Entrepreneurship and development: cause or consequence? *Austrian economics and entrepreneurial studies*, 6: 67. DOI: 10.1016/S1529-2134(03)06005-8.
- Boettke P.J., Coyne C.J., Leeson P.T. (2008). Institutional stickiness and the new development economics. *American Journal of Economics and Sociology*, 67, 2: 331. DOI: 10.1111/j.1536-7150.2008.00573.x.
- Brinkerhoff D.W., Goldsmith A.A. (1992). Promoting the Sustainability of Development Institutions: A Framework for Strategy. *World Development*, 20, 3: 369. DOI: 10.1016/0305-750X(92)90030-Y.
- Bruni L., Zamagni S. (2015). *Economia civile*. Bologna: Il Mulino.
- Campiglio L. (2002). *Tredici idee per ragionare di economia*. Bologna: Il Mulino.
- Coase R.H. (1937). The Nature of The Firm. *Economica*, 16, 4: 386. DOI: 10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x.
- Coblentz J.B. (2002). Organizational Sustainability: The Three Aspects that Matter. Relazione al convegno *ERNWACA's First Strategy Session*, Dakar. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://www.rocare.org/docs/Organizational%20Sustainability%20by%20Joe%20COBLENTZ%202002-02.pdf> (22/12/2019).
- Di Vico D., Viesti G. (2014). *Cacciavite, robot e tablet: come far ripartire le imprese*. Bologna: Il Mulino.

- Dobler C. (2009). The impact of formal and informal institutions on per capita income. *Hohenheimer Diskussionsbeiträge*, 319, numero monografico. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://opus.uni-hohenheim.de/volltexte/2010/414/pdf/319.pdf> (22/12/2019).
- Easterly W. (2015). *La tirannia degli esperti*. Bari: Laterza.
- Elster J. (1989). Social norms and economic theory. *Journal of Economic Perspective*, 3, 4: 99.
- Esposito G.F., Musso F. (2016). Institutional Sustainability of Industrial Policies for Inequalities Reduction at the Regional Level. *Analele Universitatii Bucuresti. Seria Stiinte Economice si Administrative*, 10: 49.
- Esposito G.F. (2010). *Credere negli altri*. Roma: Aracne.
- Esposito G.F. (2019). Sostenibilità istituzionale ed eguaglianza nelle nuove politiche industriali: schema interpretativo e di valutazione delle policy. *Rivista italiana di public management*, 2, 1: 46. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.rivistaitalianadipublicmanagement.it/wp-content/uploads/2019/03/RIPM_V2-N1_SFfocus_2.pdf (22/12/2019).
- Esposito G.F., Spirito P. (2013). *La costruzione del capitale fiduciario*. Milano: FrancoAngeli.
- Fernández R., Fogli A. (2009). Culture: an Empirical Investigation of Beliefs, Work and Fertility. *American Economic Journal*, 1, 1: 146. DOI: 10.1257/mac.1.1.146.
- Greenwald B., Stiglitz J.E. (2013). Industrial Policies, the Creation of a Learning Society and Economic Development. In Stiglitz, J.E., Lin, J.Y., eds., *The Industrial Policy Revolution. The Role of Government Beyond Ideology*. New York: Palgrave-MacMillan.
- Granovetter M. (2017), *Società ed economia. Modelli e principi*, Milano: Università Bocconi Editore.
- Greif A. (1994). Cultural beliefs and the organizations of society: A historical and theoretical reflection on collectivist and individualist societies. *Journal of Political Economy*, 102, 5: 912. Testo disponibile all'indirizzo web: https://web.stanford.edu/~avner/Greif_Papers/1994%20Greif%20Cultural%20Beliefs%201994.pdf (22/12/2019).

- Guiso L., Sapienza P., Zingales L. (2006). Does culture affect economic outcomes? *Journal of Economic Perspectives*, 20, 2: 23. DOI: 10.1257/jep.20.2.23.
- Harari M., Tabellini G. (2009). *The effect of culture on the functioning on institutions: evidence from European regions*. CESifo DICE Report n. 1. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.ifo.de/DocDL/dicereport109-forum3.pdf> (22/12/2019).
- Hausmann R., Klinger B., Wagner R. (2008). *Doing growth diagnostics in practice: a 'Mindbook'*. Working Paper n. 177, Center for International Development at Harvard University. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://growthlab.cid.harvard.edu/files/growthlab/files/177.pdf> (22/12/2019).
- Hausman R., Rodrik D. (2003). *Economic Development as Self-discovery*. NBER Working Paper, n. 8952. DOI: 10.3386/w8952.
- Hausman R., Rodrik D. (2006). *Doomed to Choose: Industrial policy as Predicament*. Paper prepared for the first Blue Sky seminar organized by the Center for International Development at Harvard University on September 9. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/doomed-to-choose.pdf> (22/12/2019).
- Hausman R., Rodrik D., Velasco A. (2008). Growth Diagnostics. In Stiglitz, J., Serra, N., eds., *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. New York: Oxford University Press. DOI: DOI:10.1093/acprof:oso/9780199534081.003.0015.
- Helpman E. (2008). *Il mistero della crescita economica*. Bologna: Il Mulino.
- Henriques A. (2013). CSR, Sustainability and the Triple Bottom Line. In Henriques A., Richardson J., eds., *The Triple Bottom Line*. London: Routledge.
- Henrich J., Boyd R., Bowles S., Camerer C., Fehr E., Gintis H., McElreath R., Alvard M., Barr A., Ensmingen J., Smith Henrich N., Hill K., Gil-White F., Gurven M., Marlowe F. W., Patton J.Q., Tracer D. (2005). "Economic Man" in Cross Cultural Perspective: Behavioral Experiments in 15 Small-Scale Societies, *Behavioral and Brain Science*, 28: 795. DOI: 10.1017/S0140525X05000142.

- Henriques A. (2013). CSR, sustainability and the triple bottom line. In Henriques A., Richardson J., eds., *The Triple Bottom Line*. London: Routledge. DOI: 10.4324/9781849773348.
- Hirschman A.O. (1983). *Felicità privata e felicità pubblica*. Bologna: Il Mulino.
- Hoff J.E., Stiglitz, J.E. (2004). After the Big Bang? Obstacle to the Emergence of the Rule of Law in Post-Communist Societies. *The American Economic Review*, 94, 3: 753. DOI: 10.1257/0002828041464533.
- Jones C.I, Romer P.M. (2009). *The New Kaldor Facts: Ideas, Institution, Population and Human Capital*. NBER Working paper n. 15095. DOI: 10.3386/w15094.
- Kahneman D., Knetsch J.L., Thaler R.H. (1986). Fairness and the Assumptions of Economics. *The Journal of Business*, 59, 4-2: 285.
- Leibenstein H. (1968). Entrepreneurship and development. *The American Economic Review*, 58, 2: 72.
- Hernández-Mogollón R., Díaz-Casero J., Díaz-Aunión A.M. (2010). Economic freedom and entrepreneurial activity. Paper presented at the *IV Global Entrepreneurship Research Conference*, London, Sept.
- Musso F. (2010). Small Retailing, Town Centres and Inland Territories. An “Extended Town Centre Management” Perspective. *Public Administration & Regional Studies*, 2, 6: 37.
- Musso F., Risso M. (2006). CSR within large retailers international supply chains. *Symphonya: Emerging Issues in Management*, 1: 79. DOI: 10.4468/2006.1.06musso.risso.
- Musso F., Risso M. (2013). CSR for retailers' led channel relationships: Evidence from Italian SME manufacturers. *International Journal of Information Systems and Social Change (IJISSC)*, 4, 1: 21. DOI: 10.4018/jissc.2013010102.
- Musso F., Esposito G.F. (2018). Industrial Policies and Institutional Sustainability. The Case of Inner Areas in Italy. In Mărginean S., Oğrean C., Orăștean R., eds., *Innovative Business Development – A Global Perspective*. Basel: Springer Nature Switzerland. DOI: 10.1007/978-3-030-01878-8_19.

- NORAD - Norwegian Agency for Development Cooperation Programs (2000): *Handbook in Assessment Institutional Sustainability*. Oslo: NORAD.
- North D.C. (1991). Institutions. *Journal of economic perspectives*, 5, 1: 97. DOI: 10.1257/jep.5.1.97.
- North D.C. (1994). Economic performance through time. *The American Economic Review*, 84, 3: 359.
- Nyström K. (2010). *Business regulation and the red tape in the entrepreneurial economy*. CESIS Electronic Working Paper Series, n. 225. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://static.sys.kth.se/itm/wp/cesis/cesiswp225.pdf> (22/12/2019).
- OCSE - Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (2009). Policy Roundtables. Competition Policy, Industrial Policy and National Champions. Paris: OCSE. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.oecd.org/daf/competition/44548025.pdf> (30/12/2009).
- Pfahl S. (2005). Institutional sustainability. *International Journal of Sustainable Development*, 8, 1-2: 80.
- Porter M.E. (2000). Attitudes, values and beliefs and the microeconomics of prosperity. In Harrison, L.E., Huntington, S.P., eds., *Culture matters: how values shapes human progress*. New York: Basic Books.
- Rodrik D. (2004). *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. Harvard University, John F. Kennedy School of Government, Faculty Research Working Papers Series. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://research.hks.harvard.edu/publications/getFile.aspx?Id=146> (22/12/2019).
- Rodrik D. (2008). Second-best institutions. *The American Economic Review*, 98, 2: 100. DOI: 10.1257/aer.98.2.100.
- Rodrik,D. (2010). Diagnostic before Prescription. *Journal of Economic Perspective*, 24, 5: 33. DOI: 10.1257/jep.24.3.33.
- Rodrik D. (2015). *Economics Rules*. Oxford: Oxford University Press.

- Rodrik D., Subramanian A. (2003). The primacy of institutions. *Finance and Development*, 40, 2: 31. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2003/06/pdf/rodrik.pdf> (22/12/2019).
- Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F. (2002). *Institutions rule: the primacy of institutions over integration and geography in economic development*. International Monetary Fund Working paper, WP/02/189. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02189.pdf> (22/12/2019).
- Rothstein B., Ulaner E.M. (2005). All for All. Equality, Corruption and Social Trust. *World Politics*, 58, 1: 41. DOI: 10.1353/wp.2006.0022.
- Satterfield T., Slovic P., Gregory R. (2000). Narrative Valuation in a Policy Judgment Context. *Ecological Economics*, 34, 3: 315. DOI: 10.1016/S0921-8009(00)00177-4.
- Savitz A. (2006). *The Triple Bottom Line: How Today's Best-run Companies Are Achieving Economic, Social, and Environmental Success - and How You Can Too*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Soderbaum P. (1982). Positional Analysis and Public Decision Making. *Journal of Economic*, 16, 2: 391. DOI: 10.1080/00213624.1982.11503996.
- Spangenberg J.H. (2002). Institutional Sustainability Indicators: An Analysis of the Institutions in Agenda 21 and a Draft Set of Indicators for Monitoring Their Effectivity. *Sustainable Development*, 10, 2: 103. DOI: 10.1002/sd.184.
- Spangenberg J.H., Pfahl S., Deller K. (2002). Towards indicators for institutional sustainability: lessons from an analysis of Agenda 21. *Ecological Indicators*, 2, 1-2: 61. DOI: 10.1016/S1470-160X(02)00050-X.
- Steiner P. (2012). *Introduzione alla sociologia economica*. Bologna: Il Mulino.
- Stiglitz J.E., Lin J.Y., Monga C. (2013). *The Rejuvenation of Industrial Policy*. Policy Research working paper n. WPS 6628. Washington, DC: World Bank. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://documents.worldbank.org/curated/en/350481468331907193/pdf/WPS6628.pdf> (22/12/2019).
- Swedberg R. (2005). Towards an economic sociology of capitalism. *L'Année Sociologique*, 55, 2: 419. DOI: 10.3917/anso.052.0419.

- Tabellini G. (2010). Culture and institutions: economic development in the regions of Europe. *Journal of the European Economic association*, 8, 4: 677. DOI: 10.1111/j.1542-4774.2010.tb00537.x.
- Tabellini G. (2008). The scope of cooperation: values and incentives. *The Quarterly Journal of Economics*, 123, 3: 905. DOI: 10.1162/qjec.2008.123.3.905.
- Trento S. (2012). *Il capitalismo italiano*. Bologna: Il Mulino.
- Warwick K., Nolan A. (2014). *Evaluation of Industrial Policy: Methodological Issues and Policy Lessons*, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, n. 16. Parigi: OECD Publishing. DOI: 10.1787/5jz181jh0j5k-en.
- Williamson C.R. (2009). Informal institution rule: institutional arrangements and economic performance. *Public Choice*, 139, 3-4: 371. DOI: 10.1007/s11127-009-9399-x.
- Williamson C.R., Mathers R.L. (2011). Cultural context: the productivity of capitalism. *Kyklos*, 64, 2: 231. DOI: 10.1111/j.1467-6435.2011.00504.x.
- Williamson O.E. (1975). *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.