

# La programmazione comunitaria per lo sviluppo territoriale in ottica sistemico-vitale<sup>1</sup>

Received  
18<sup>th</sup> February 2016

Revised  
1<sup>st</sup> December 2016

Accepted  
27<sup>th</sup> April 2017

Federica Fotino - Mario Calabrese

*Nella formazione delle decisioni, noi scegliamo quelle alternative che consideriamo mezzi adatti al raggiungimento dei fini voluti. I fini stessi, però, hanno spesso un mero valore strumentale rispetto ad obiettivi più lontani. Siamo così condotti alla concezione di una serie, o gerarchia, di fini. La razionalità ha a che fare con la costruzione di catene mezzi fini di questo tipo.*

Herbert A. Simon

## Abstract

**Obiettivo del paper:** Il lavoro si propone di rileggere la programmazione comunitaria in chiave sistemico-vitale (ASV), identificando il sistema urbano e territoriale come entità tipicamente multi dimensionale, multi soggettiva e multi stakeholder ed evidenziando come la programmazione debba ricercare le necessarie condizioni di consonanza di contesto al fine di raggiungere gli obiettivi posti di coesione e di crescita economica, creando valore per il territorio e per i sovrasistemi rilevanti.

**Metodologia:** Il paper utilizza la matrice concettuale dell'Approccio Sistemico Vitale (ASV). L'elaborato si qualifica, sul piano metodologico, essenzialmente come un conceptual paper.

**Risultati:** Il lavoro fornisce strumenti e modelli innovativi, utilizzabili da soggetti pubblici e privati per il governo e la gestione di Fondi Strutturali di Investimento Europei. La conclusione, nel prefigurare futuri percorsi di ricerca e possibili implicazioni per la prassi manageriale, evidenzia portata complessiva e limiti, o meglio ambiguità nell'attuale stato delle conoscenze, della programmazione UE per lo sviluppo del territorio.

**Limiti della ricerca:** Il lavoro si pone come un inquadramento teorico, a cui potrebbero seguire analisi empiriche ed esempi applicativi di utilizzo del modello.

**Implicazioni pratiche:** Nella dinamica di creazione (o co-creazione) di valore, l'ASV può costituire un valido strumento, in grado di fornire una descrizione tanto funzionale, quanto operativa, delle organizzazioni. In presenza di complessità vige, infatti, l'impossibilità di trovare valide soluzioni utilizzando schemi interpretativi, modelli, tecniche e strumenti tradizionali.

**Originalità del lavoro:** Il paper si muove lungo la scia di un approccio nuovo alla programmazione territoriale, che supera visioni struttura-centriche focalizzate sulla funzione, per adottare approcci di tipo sistemico, che implementino direttrici di sviluppo basate sul ruolo delle singole componenti. L'evoluzione della Politica di Coesione UE viene interpretata come una transizione verso una visione "sistemica",

---

<sup>1</sup> Il presente lavoro è frutto della comune riflessione dei due autori. Tuttavia, il paragrafo 2 (con i relativi sottoparagrafi) è stato redatto personalmente da Mario Calabrese, mentre i rimanenti paragrafi da Federica Fotino.

in cui il territorio è visto come un sistema vitale, fatto di componenti, relazioni e connessioni.

*Parole chiave:* approccio sistemico vitale; programmazione comunitaria; Fondi Strutturali di Investimento Europei; governo; territorio; sviluppo urbano

**Purpose of the paper:** The paper aims to interpret the EU programme under the Theory of viable systems (VSA), identifying the urban area as an entity typically multi-dimensional, multi-subjective and multi-stakeholder and highlighting how the Cohesion Policy should pursue conditions of “context consonance”, in order to achieve cohesion objectives and economic growth, creating value for the region and for the relevant supra-systems.

**Methodology:** Il paper adopts the Theory of viable system (VSA). The paper can be qualified, on a methodological level, as a conceptual paper.

**Findings:** The paper provides innovative tools and models that can be used by public and private entities for the government and the management of European Structural & Investment Funds. The conclusion, while prefiguring future paths of research and possible implications for management practices, highlights the overall scope and limits, or rather ambiguities in the current state of knowledge, on the EU programming for the development of territories.

**Research limits:** The paper provides a theoretical framework, which could be followed by empirical analysis and application examples.

**Practical implications:** In the value creation (or co-creation) dynamic, the VSA can be a valuable tool to provide a functional and operational description of organizations. In the face of complexity, indeed, it seems impossible to find valid solutions using interpretive schemes, models, techniques and traditional tools.

**Originality of the paper:** The paper is based on a new approach to territorial planning, which overcomes structure-centric viewpoints focused on the function, adopting systemic approaches that implement developmental pattern based on the role of individual components. In our opinion, the evolution of the EU Cohesion Policy can be read as the transition to a “systemic” view, where the territory is seen as a viable system, made of components, relationships and connections.

*Keywords:* viable system approach; EU planning; European Structural & Investment Fund; Financial Instrument; government; territory

## 1. Introduzione

La programmazione comunitaria 2014-20 caratterizzerà progressivamente l'economia pubblica e l'economia locale, ma anche l'economia d'impresa. Da diversi anni, ricevendo slancio dai recenti *shock* economici, è in corso un ampio dibattito circa la sostenibilità della strategia adottata dall'Unione Europea per favorire crescita e benessere dei territori.

Il presente lavoro si inserisce nella fase di avvio della programmazione 2014-20 dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE) e, in coerenza con l'approccio adottato nei recenti indirizzi di programmazione, si propone di superare i limiti imposti da una concezione “strutturalista”

del territorio, per approdare ad una *visione* integrata e partecipativa dello sviluppo, che vede lo spazio urbano e territoriale come un “organismo sistemico”, fatto di componenti interagenti e relazioni. In questo senso, una programmazione efficace e sostenibile può essere sviluppata solo con un meccanismo dal basso, che includa un’attenta analisi dei fallimenti del contesto e delle attese degli *stakeholder* rilevanti.

In quest’ottica si inserisce anche il nuove Regolamento (UE) 1303/2013<sup>2</sup>, che ha previsto maggiori margini di flessibilità e attenzione all’efficacia nella gestione dei Fondi SIE, come capacità di generare impatti positivi per il territorio, dal punto di vista economico, sociale e ambientale. Allo stesso tempo, la recente regolamentazione prevede la possibilità di utilizzare strumenti innovativi - quali l’Investimento Territoriale Integrato e lo Sviluppo Urbano Partecipativo (di cui meglio discuteremo nei paragrafi che seguono) - in grado di favorire la strutturazione di *partnership* e l’elaborazione di modelli di sviluppo del sistema territoriale nel suo insieme considerato.

Preliminarmente alla trattazione, sarà fornito un inquadramento generale della matrice concettuale e metodologica che sarà utilizzata per la lettura dei fenomeni relativi alla programmazione dei Fondi SIE (paragrafo 2), in modo da meglio definire il contesto e i vincoli entro i quali si opera. Una volta chiariti concetti base e quadro normativo, lo Scrivente rileggerà la Politica della Coesione secondo la logica manageriale dell’Approccio Sistemico Vitale (ASV), con particolare enfasi ai riflessi sulle concezioni generali di stampo sistemico, sulle impostazioni del sistema urbano e territoriale, come entità tipicamente multi-dimensionale, multi-soggettiva e *multistakeholder*, e sulla possibilità di co-creare valore per il territorio e per i sovrasistemi che *pro tempore* si ritengono rilevanti (paragrafo 3).

Vedremo, ad esempio, come l’azione di governo finalizzata allo sviluppo territoriale, propria della programmazione UE, si muova in un contesto di complicazione delle attività di governo, a causa della varietà delle soggettività coinvolte o interessate alle dinamiche di generazione del valore, con particolare enfasi alla necessità di sviluppare condizioni di consonanza di contesto<sup>3</sup>. Il sistema territoriale, infatti, oggetto degli interventi di programmazione, è caratterizzato dalla presenza non solo di componenti di dotazione (naturali, artistiche, culturali, urbanistiche, infrastrutturali, ecc.) che appartengono all’area geografica considerata, ma anche di componenti sistemiche (imprese, organizzazioni sociali, individui, enti e istituzioni), che godono di una precipua e autonoma capacità di generare valore e di utilizzare le risorse messe a disposizione in sede UE, ognuno in ragione di uno schema interpretativo generale orientato alla sopravvivenza<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Regolamento (UE) n. 1303/2013, del 17/12/2013, (O.J. L 270, 15.10.2015, p. 1).

<sup>3</sup> «Il concetto di consonanza è in stretta relazione con i concetti di rapporto e quindi di relazione e di interazione. Esso può essere inteso come una sorta di compatibilità tra sistemi, atta a consentire che essi possano rapportarsi raccordandosi» cfr. Golinelli e Gatti (2000-2001, p. 69).

<sup>4</sup> Il tema del governo del territorio è stato in particolare affrontato, in ottica sistemico-vitale, da Barile e Golinelli, 2008.

Riassumendo, il lavoro si propone di conseguire i seguenti obiettivi di ricerca:

1. illustrare e interpretare le politiche della programmazione comunitaria per la coesione alla luce dell'ASV applicato al governo del territorio;
2. far emergere l'utilità dell'ASV ai fini dell'inquadramento delle politiche territoriali e le implicazioni che la prospettiva sistemica può avere in termini di creazione del valore;
3. trarre implicazioni manageriali, limiti e suggestioni per future ricerche.

## **2. L'inquadramento teorico e normativo**

Nei successivi paragrafi, si definirà il quadro nel quale si muove lo studio, sia da un punto di vista teorico-metodologico sia da un punto di vista normativo- regolamentare.

Per quanto concerne il contesto metodologico, il lavoro si inserisce nell'alveo dell'ASV, ossia di quella letteratura sviluppatasi in Italia a partire dagli anni Ottanta, intesa come schema concettuale utile a spiegare, a livello tanto funzionale quanto operativo, il processo attraverso il quale si realizzano i cambiamenti di contesto, indirizzato, nelle sue dinamiche di trasformazione, dalle 'forze' dei sistemi vitali che vi operano. In tale paragrafo, si effettuerà un'azione diairetica (dalla διαίρεσις platonica) tra i concetti fondamentali di tale approccio, mentre maggiori dettagli sulla strumentazione metodologica utilizzata saranno forniti nel corso della trattazione.

Per quanto riguarda il contesto normativo-regolamentare, si darà una brevissima disamina della più recente legislazione europea per il governo dei Fondi SIE.

### *2.1 L'inquadramento teorico: la matrice concettuale dell'ASV*

Prima di soffermarci sull'analisi della programmazione dei Fondi SIE in ottica sistemico vitale, appare opportuno richiamare brevemente alcuni concetti del *corpus* teorico utilizzato.

Due distinzioni sono particolarmente importanti e vanno premesse al nostro discorso; distinzioni che, in questa trattazione, assumiamo secondo l'armamentario concettuale dell'ASV tra "struttura" e "sistema", da un lato, e tra "ambiente" e "contesto", dall'altro.

Per *struttura* si intende la composizione di elementi correlati, caratterizzata da: *i*) la possibilità di individuare un confine fisico tra ciò che vi appartiene e ciò che ne è estraneo, *ii*) la possibilità di attribuire una specifica funzione ad ognuna delle componenti, *iii*) la stabilità delle connessioni, dirette o indirette, tra le componenti, la capacità complessiva della struttura in una dinamica comportamentale, nell'ambito della quale la stessa appare focalizzata *pro tempore* su un complesso di componenti "relazionate" tra di loro. Il sistema, emerge dalla struttura, e si caratterizza per: *i*) la vaghezza del confine fisico, tanto da giungere all'integrazione, in un'unità sistemica, del contesto e dell'organismo, *ii*) il passaggio *dalla*

*funzione al ruolo*<sup>5</sup>, che viene definito dalla strategia elaborata dal soggetto decisore (Organo di Governo o OdG), orientato al raggiungimento di un fine, iii) l'enfasi sulle relazioni, anche multicomponenti.

Per quanto concerne la distinzione e trasmutazione *da ambiente a contesto*, è l'OdG a mettere in atto questo passaggio, interpretando l'ambiente circostante per derivarne un contesto in cui possa emergere e sopravvivere il sistema e, conseguentemente, guidando l'organizzazione attraverso «*un percorso che vede progressivamente sfumare l'enfasi sulle parti costituenti per pervenire alla percezione di una entità complessiva capace di risolvere in modo concreto problematiche prima non affrontabili*» (Barile, 2011b, p. 55). Attraverso una propria valutazione, l'OdG seleziona dall'ambiente quei sistemi che considera prioritari (sovrasistemi), ossia ai quali ritiene di dover dedicare primariamente attenzione in ottica di sostenibilità, e dunque *rilevanti*<sup>6</sup>.

Nelle relazioni tra sistema e sovrasistemi, l'OdG ricerca la c.d. *consonanza sistemica*, interpretando le esigenze dei singoli organismi e perseguendo la sinergia dei percorsi evolutivi. Il sistema vitale emerge dall'attivazione delle relazioni con i sovrasistemi che, divenendo interazioni, realizzano la dinamica delle attività e, quindi, dei processi operativi. Se questo è, il contesto non è più qualcosa di staticamente definito, uno sfondo predeterminato sul quale il sistema si staglia nella sua interezza come su uno schermo; al contrario, il contesto emerge dalla stessa attività interpretativa e di autodeterminazione dell'OdG, come un pittore che, filtrando il mondo tramite i suoi occhi, lo riversa su tela, tanto che, da uno stesso ambiente, diversi soggetti potranno estrarre altrettanto diversi contesti<sup>7</sup> e, al contempo, un medesimo soggetto potrà estrarre contesti diversi in differenti momenti temporali, secondo una logica che potremmo

---

<sup>5</sup> Nella trattazione, il concetto di *funzione* si ricollega al compimento di determinate attività e, quindi, al concetto di *struttura*. Il concetto di *ruolo* si riferisce, invece, alle azioni poste in essere all'interno di un complesso di componenti interagenti, da cui emerge una data dinamica comportamentale, e va quindi ricollegato al concetto di *sistema*. Si può argomentare che la funzione, associata ad ogni componente, venga calata, nelle singole dinamiche comportamentali, in un determinato ruolo, derivante dalla strategia di azione individuata dal soggetto decisore, che ha programmato un processo di attività orientato al raggiungimento di un fine. Data, ad esempio, la funzionalità di un ufficio commerciale, diverso è il ruolo a questa attribuito a seconda che si tratti di un'impresa produttiva come la Ferrero piuttosto che di una catena alberghiera come la Four Seasons, oppure che si operi in una fase di espansione economica, piuttosto che in un periodo di crisi o di saturazione del mercato.

<sup>6</sup> Nella matrice concettuale dell'ASV, la *rilevanza* si sostanzia nella capacità del sovrasistema di condizionare il decisore e le sue prospettive di sopravvivenza nel contesto. Essa si caratterizza per due tratti fondamentali: la criticità della risorsa detenuta e rilasciata dal sovrasistema e l'influenza esercitata o esercitabile. Si veda Esposito De Falco *et al.*, 2008.

<sup>7</sup> «Osservatori differenti coinvolti all'interno di uno stesso ambiente sistemico (contesto) percepiscono una realtà osservata che non è la stessa». Barile (2011a, p. 71).

ricondurre, in parte, al processo di «*semiosi illimitata*»<sup>8</sup> concettualizzato da Peirce. Dati questi concetti fondamentali, il passaggio tra la struttura e il sistema è simile a quello dalla statica alla dinamica, in cui il *focus* si sposta dalle componenti individuali alle relazioni e interrelazioni tra queste, secondo una visione olistica ed evolutiva della realtà osservata. In merito, l'ASV ha evidenziato i passaggi attraverso i quali dalla struttura si può addivenire al sistema in ottica manageriale:

- *Business Idea* (BI): le riflessioni sugli orientamenti di fondo che caratterizzeranno il futuro dell'organizzazione;
- *Schema Organizzativo di Massima* (SOM): il disegno progettuale, che individua le componenti e le relazioni con l'esterno;
- *Struttura Logica* (SL): la rappresentazione di tipo assiomatico in grado di rappresentare adeguatamente l'idea progettuale o programmatica;
- *Struttura Fisica* (SF): la materializzazione della struttura logica attraverso l'individuazione delle componenti idonee ad attuare efficacemente ed efficientemente i processi e le attività necessarie alla realizzazione della *mission* individuata nella BI;
- *Struttura Ampliata* (SA): la prospettiva di indagine spostata all'esterno, addivenendo alla comprensione dei potenziali accoppiamenti strutturali con le componenti di entità esterne<sup>9</sup>;
- *Schema Organizzativo Definito* (SOM): la configurazione delle possibili relazioni e interazioni tra le componenti interne ed esterne, giungendo ad un maggior grado di dettaglio;
- *Struttura Specifica* (SS): il percorso, individuato dall'OdG, volto a realizzare gli *obiettivi del sistema*, ossia «*le forme spazialmente e temporalmente contingenti in cui si manifesta una specifica organizzazione*» (Biggiero, 1992, p. 84);
- *Sistema Vitale*: che vede l'organizzazione quale «*cellula vitale dell'intero ordinamento economico*» (Zappa, 1957, p. 166).

Tenuti fermi i concetti fondamentali qui brevemente declinati, ulteriori argomentazioni alla base dell'approccio metodologico e analitico utilizzato nel lavoro saranno meglio dettagliate nel corso della trattazione che seguirà, in corrispondenza delle diverse applicazioni concettuali al tema della Politica di Coesione.

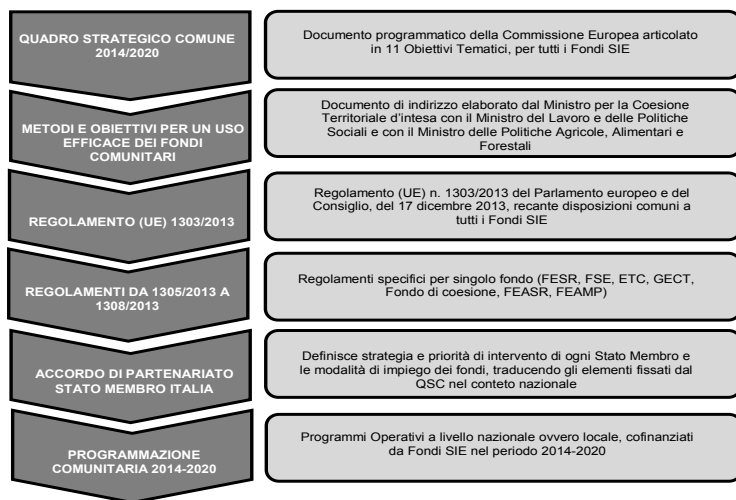
## 2.2 *L'inquadramento normativo: quadro normativo e strategico comune 2014-20*

Il presente lavoro si colloca nel quadro normativo della Politica per la Coesione, con particolare *focus* sul periodo di programmazione 2014-20 e sulla gestione dei Fondi SIE, a livello regionale e nazionale, attraverso programmi operativi (PO).

<sup>8</sup> È attraverso serie intersecantesi di inferenze che gradualmente si sviluppa in maniera sempre più precisa l'interpretante di un segno. Peirce così definisce un "segno": «*[qualcosa che] sta per qualcuno al posto di qualcos'altro sotto certi aspetti o capacità*» (Peirce, 1931-1935). Questa definizione sottolinea il rapporto triadico tra il segno, l'oggetto che questo segno sta ad indicare e la concezione che ne ha colui che interpreta, detto interpretante.

<sup>9</sup> Su un modello che prende le mosse dalla teoria dei sistemi autopoietici studiati da Maturana e Varela (1992).

Fig. 1: Framework giuridico-regolamentare



Federica Fotino  
Mario Calabrese  
La programmazione comunitaria per lo sviluppo territoriale in ottica sistemico-vitale

Fonte: ns. elaborazioni

Nel 2014-20, l'Italia risulta beneficiaria di quattro tipologie di Fondi (Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale, Fondo Sociale Europeo, Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale e Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca), per un totale di 42.085, 7 milioni di euro di risorse SIE.

### 3. La programmazione comunitaria in ottica di ASV

In questo paragrafo, proveremo ad interpretare il governo e la programmazione strategica del territorio utilizzando la matrice concettuale dell'ASV, con l'obiettivo di definire strategie maggiormente in grado di rispondere ai bisogni, esistenti ed emergenti, del territorio, grazie alla interpretazione in ottica sistemica di tali bisogni e alla individuazione di soluzioni consonanti con le componenti e con i sovrasistemi di riferimento. Come vedremo nel corso della trattazione, un diverso punto di vista sulla programmazione, in ottica "sistemica", permetterebbe di superare alcune delle criticità che si sono riscontrate nel precedente periodo 2007-13, quanto in particolare alla capacità di attrarre progettualità in grado di generare valore su e per il territorio e di valorizzare gli strumenti partecipativi definiti nel nuovo quadro UE 2014-20.

Basandoci sul quadro teorico dell'ASV, la programmazione comunitaria può essere letta, anzitutto, secondo lo *Schema Generale della sopravvivenza*<sup>10</sup> e, quindi, in un'ottica di sviluppo sostenibile nel tempo.

<sup>10</sup> A partire dalla distinzione di Gell-Mann tra "schemi compressi" e "schemi non compressi", l'ASV distingue tra Schemi Interpretativi "generali" e "di sintesi": «Gli schemi interpretativi generali *definiscono* una "maglia" *organizzativa ampia di razionalizzazione delle informazioni*. Gli schemi interpretativi di sintesi *forniscono* una "maglia" *stretta attraverso la quale filtrare informazioni specifiche*», (Barile, 2011a, p. 77), Si veda anche Gell-Mann (1992).



Non a caso, a partire dalla Strategia di Lisbona e con la successiva Strategia a favore dello sviluppo sostenibile, i documenti strategici dell'Unione hanno enfatizzato, in misura sempre maggiore, il concetto di *sostenibilità del "sistema Europa"*, dal punto di vista non solo economico, ma anche di coesione sociale e di condizioni ambientali. Lo sviluppo (*miglioramento nell'impiego delle capacità incorporate*) e la crescita (*miglioramento dei risultati conseguiti*) (Golinelli, 2005) dell'Unione possono essere, dunque, reinterpretati nel senso della capacità di questa di perdurare nel tempo, garantendo la sopravvivenza del complesso degli organismi vitali che la popolano.

I sistemi territoriali - ai quali la programmazione delle risorse UE si rivolge - presentano carattere *multidimensionale* e *multistakeholder*, tenendo conto della loro natura composita e dell'elevata articolazione del processo decisionale. Il territorio della programmazione si caratterizza per la presenza di un'ampia varietà di componenti di dotazione (ad esempio, componenti naturali, storico-artistiche, infrastrutturali, di tessuto urbano, ecc.) e sistemiche (imprese, organizzazioni della società civile, cittadini, istituzioni, ecc.) che insistono sull'area geografica di riferimento e ne influenzano la scelta del percorso evolutivo, tra le diverse alternative possibili, e, quindi, l'emersione del sistema dalla struttura. Proprio queste caratteristiche dei territori rendono l'ASV - nelle opinioni dello Scrittore - particolarmente adatto alla trattazione dei temi propri della programmazione comunitaria. Si tenga conto, anzitutto, di come le componenti sistemiche costituiscano elementi imprescindibili nell'attività di *decision making* dell'OdG, che, come vedremo in seguito, si caratterizza, nel caso qui discusso, come pluralista. Tali componenti sono parti attive e passive, ad un tempo, dell'attività programmatica, in grado di contribuire alla generazione di valore per il territorio e di esercitare pressioni in ragione delle loro aspettative. Ogni sistema vitale è, infatti, per natura autopoietico<sup>11</sup>, ossia in grado di generare internamente nuove condizioni, mediante meccanismi di autoregolazione, volti a cercare un allineamento tra la complessità interna a quella esterna e, in ultima analisi, a garantirsi la sopravvivenza<sup>12</sup>.

Il carattere multidimensionale e *multistakeholder* dei sistemi territoriali influisce anche sulla struttura di *governance* di tali sistemi. Non a caso, quando si discute della *governance* territoriale - e, ancor più, della programmazione comunitaria - si parla di una evoluzione multilivello dello sviluppo urbano sostenibile, in un'ottica di integrazione, pluridimensionalità e intersettorialità.

<sup>11</sup> Nell'ambito degli studi sui sistemi autopoietici, al sistema biologico viene riconosciuta l'abilità di generare condizioni di equilibrio compatibili con le possibilità interne e i vincoli esterni (autopoiesi). Maturana e Varela, 1992.

<sup>12</sup> Il tema della complessità è stato oggetto di molte riflessioni e si è declinato in numerosi spazi di ricerca (ad esempio sistemi complessi adattivi, teoria della complessità algoritmica, epistemologia della complessità, teoria della complessità computazionale). Nella presente trattazione, si adotta il concetto di *complessità sistemica* sviluppata da Barile: una complessità "soggettiva", in base alla quale la qualificazione di un fenomeno come complesso deriva, non dal fenomeno stesso, bensì dal patrimonio di varietà informativa di cui è dotato l'osservatore. (Barile, 2009).



Questo è evidente dal punto di vista: *i*) degli attori interessati, grazie alla partecipazione di *stakeholder* pubblici e privati e di diversi livelli di governo (comunitario, nazionale e locale); *ii*) delle dimensioni e delle linee strategiche per lo sviluppo (con la selezione di interventi che appartengono a diversi ambiti territoriali e di “visione” del territorio); *iii*) delle dimensioni dell'intervento (che può riguardare l'ambito urbano, socio-culturale, trasportistico, economico-produttivo, ecc.).

### 3.1 Una nuova programmazione multistakeholder e multilivello

La più recente programmazione ha evidenziato l'importanza di definire strategie integrate e intersettoriali di sviluppo, che si rivolgano alle esigenze diversificate dell'area geografica interessata, ossia che sappiano opportunamente interpretare i bisogni e le attese delle componenti sistemiche coinvolte, nonché dei sovrasistemi, con il fine di creare *valore per il territorio* e di accrescere la *capacità di sopravvivenza* delle sue componenti. La *ricerca del vantaggio competitivo* - secondo l'approccio del management strategico e riprendendo i contributi del “gigante”<sup>13</sup> Porter (1989) - diventa, nel caso della *governance* urbana e territoriale, *caratteristica distintiva* (Valdani, 2003).

Il vantaggio competitivo emerge dalla capacità, non già di una singola impresa che tenti di raggiungere elevati livelli di *performance* e di redditività (Grant, 1991) bensì di un intero territorio, di offrire soluzioni ai propri *stakeholder* capaci di affrontare i *fattori critici di successo* del contesto settoriale nel quale questi operano in modo migliore rispetto ai propri concorrenti (si pensi alla cd. “competitività delle città”<sup>14</sup>), generando ricadute positive all'interno della dinamica di creazione del valore.

Per raggiungere tale compito, ciascun OdG - così come avrebbe fatto quello di un'impresa - ricercherà livelli di consonanza<sup>15</sup> tanto *diadica*, generando valore d'uso<sup>16</sup> per i sovrasistemi ritenuti rilevanti (cittadini, imprese, altre organizzazioni, ecc.), quanto *di contesto*, come sintesi dei diversi valori diadici e dei riorientamenti progressivi attuati dai sistemi vitali riconducibili ad un medesimo contesto, compatibilmente con la

---

<sup>13</sup> Isaac Newton, in una lettera a Robert Hooke, scrisse «Se ho visto più lontano, è perché stavo sulle spalle di giganti».

<sup>14</sup> Si veda ad esempio (Caroli, 2005).

<sup>15</sup> «Il luogo comune con cui si riferisce di persone molto affiatate, tanto da comprendersi su qualsiasi questione semplicemente guardandosi negli occhi, sottintende, in termini di saggezza popolare, l'esistenza di un alto livello di Consonanza tra le Varietà informative di due individui» (Barile, 2011a, p. 98).

<sup>16</sup> «Il concetto di valore inteso come valore d'uso per i sovrasistemi [...] riconducendola ad uno schema di interazione basato sulla co-creazione di valore, secondo cui tutti gli attori coinvolti partecipano all'insieme di interazioni di scambio come integratori di risorse sulla base di mutue value proposition. Il valore è co-creato nella dinamica del processo di interazione di servizio ed è pertanto concepito come valore d'uso» (Barile, 2011b, p. 70), op. cit. Si veda in merito anche Barile e Polese (2010). Il concetto prende le mosse dalla fisionomia del vantaggio competitivo individuata da Porter e Kramer, per cui il valore risulta condiviso (*shared value*) e co-prodotto tra i partecipanti alla catena del valore (Porter e Kramer, 2011).

creazione complessiva del valore<sup>17</sup>.

L'integrazione, la pluridimensionalità e l'intersectorialità della nuova programmazione, concepita in ottica di sistema, si esprime:

- *in termini di attori coinvolti*, cogliendo appieno l'invito delle istituzioni comunitarie ad attuare strategie ampiamente condivise e *bottom-up*, anche attraverso modalità operative di tipo partenariale, che conducano alla stipula di accordi, protocolli e intese con altre entità sistemiche (quali autorità regionali, locali e urbane competenti, ministeri, ma anche cittadini, società civile ed economia locale<sup>18</sup>), nonché implementando modelli di sviluppo "partecipativo" con i portatori di interesse e tenendo conto della necessità di una maggiore mobilitazione del settore privato nei processi di sviluppo, a maggior ragione alla luce della recente congiuntura economica e della crescente scarsità di risorse pubbliche;
- *in termini di dimensioni per lo sviluppo*, grazie alla selezione di progetti appartenenti a diverse sfere di azione e distinti per scala dimensionale, territoriale e per linee strategiche, con una connotazione pluridimensionale che guarda al territorio nelle sue diverse connotazioni (ad esempio come territorio Piattaforma - sviluppo interregionale e apertura internazionale, identificando le azioni in grado di incidere sulla competitività; Territorio Porta - sviluppo e coesione regionale, implementando interventi in grado di incidere positivamente sul contesto produttivo e sociale; Territorio Policentrico - sviluppo urbano e locale, mediante investimenti primariamente volti a valorizzare polarità centrali e motori del sistema insediativo; ecc.);
- *in termini di settori di intervento*: coniugando misure volte al rinnovamento materiale urbano con misure intese a promuovere l'istruzione, lo sviluppo economico, l'inclusione sociale e la protezione ambientale (ad esempio, progetti per lo sviluppo dei collegamenti e potenziamento dell'accessibilità ai nodi di trasporto principali, di riqualificazione di aree dismesse, per la realizzazione di poli produttivo-commerciali o di attrattori turistico - culturali, per lo sviluppo di modelli di sussidiarietà orizzontale, ecc.).

La pluridimensionalità poggia, a ben vedere, sul superamento dei confini puramente amministrativi e di *governance*, che ha ispirato l'Agenda 2020 e che prevede un approccio teleologico che consenta di realizzare gli interventi al livello appropriato; ciò, coerentemente con *il passaggio da una strategia di sviluppo locale orientata alla struttura, ossia che tenga fortemente conto dei confini fisici e della dotazione materiale del territorio, verso una strategia orientata allo sviluppo del sistema, che integri componenti sistemiche e dotazioni strutturali e che superi i confini tradizionali*,

<sup>17</sup> È possibile distinguere tra *consonanza diattica* e *consonanza di contesto*, dove la prima si riferisce alle relazioni tra impresa e individuo, tra il sistema e i sovrasisemi, mentre la seconda va piuttosto intesa come la dinamica composita di riorientamenti progressivi attuati dai sistemi vitali operanti nel contesto. Si veda Barile e Calabrese, 2011.

<sup>18</sup> La partecipazione della società civile nei processi di sviluppo è tanto più vero si si pensa ai modelli di *social innovation* che si stanno sviluppando con sempre maggior vigore sul territorio nazionale e comunitario, come anche evidenziato nel lavoro di Caroli e Matteo (2015).

includendo capacità e risorse esterne e aprendo la dinamica del territorio al complesso delle interrelazioni in esso realizzabili. In questo senso, «*se un confine è da individuarsi, questo è semmai quello che delimita l'ambito entro cui i risultati del complesso di interazioni debbano ricadere, ossia il territorio, l'area, nel cui interesse l'azione di sviluppo è promossa*» (Barile, 2011b, p. 69). Il superamento di una visione struttura-centrica della programmazione territoriale, consente inoltre di focalizzare l'attenzione non già sulle cosiddette «*capacità incorporate*» bensì sul *complesso dei processi e delle dinamiche ricorsive* realizzabili dalla struttura, ossia sull'impiego delle dotazioni e delle capacità del territorio.

### 3.2 Strumenti per la programmazione comunitaria in ottica di sistema

L'apertura dei confini fisici e la concezione di sviluppo, come creazione di valore *per* il territorio più che come incremento di valore delle singole componenti territoriali, hanno portato allo sviluppo di «*strumenti potenziati per dare vita ad azioni integrate*<sup>19</sup>» in ambito comunitario. Si tratta, in particolare, di:

- *Investimento Territoriale Integrato (ITI)*<sup>20</sup>: una nuova modalità di assegnazione delle risorse UE, finalizzata ad accorpare fondi di diversi Obiettivi Tematici di uno o più PO per finanziare interventi pluridimensionali tra più settori. L'ITI consente agli Stati membri di implementare i propri PO in modo trasversale e flessibile, con un approccio olistico allo sviluppo del territorio come sistema. Lo strumento si compone dei seguenti elementi chiave: 1) un territorio definito sulla base della strategia di sviluppo integrata e intersettoriale, tale da sfruttare appieno le sinergie prodotte da un'implementazione coordinata e concertata<sup>21</sup>; 2) un pacchetto di iniziative in grado di contribuire agli obiettivi; 3) accordi di *governance*, ivi inclusa la possibilità di designare organismi intermediari (ad esempio, autorità locali). In linea con l'approccio interpretativo dell'ASV, tale strumento porta all'evanescenza dei confini fisici; la struttura cede il passo al sistema, come dimostrato dalla stessa definizione dell'area geografica considerata, che non coincide - come per i precedenti strumenti - con il territorio di un'unità amministrativa, ma può riguardare qualsiasi ambito territoriale (quartieri, aree di livello urbano, metropolitano, urbano-rurale, sub-regionale, interregionale o persino transfrontaliero).
- *Sviluppo Locale di tipo Partecipativo (CLLD)*<sup>22</sup>: uno strumento volto

<sup>19</sup> Cfr. CE, Politica di Coesione, *Sviluppo Urbano Sostenibile Integrato*, marzo 2014.

<sup>20</sup> Articolo 36 del Regolamento UE 1303/2013.

<sup>21</sup> «Alla base delle iniziative di programmazione negoziata vi è, infatti, il principio di consensualità che si impone per il riconoscimento della pluralità di interessi da soddisfare e tutelare nello svolgimento dell'attività di governo, secondo un approccio *multistakeholder*, dovendo dare conto della loro mancata soddisfazione» (Barile, 2011b, p. 73). Si veda anche Saviano e Magliocca (2004). Si tratta di una prospettiva di analisi che supera la prospettiva puntuale e puntiforme della singola impresa per conquistare la dimensione del sistema territoriale, intesa, fra le altre cose, come organizzazione complessa di componenti sociali (Golinelli, 2002).

<sup>22</sup> Articolo 32 del Regolamento UE 1303/2013.

a promuovere l'attuazione di strategie per lo sviluppo territoriale, caratterizzate da un approccio dal basso verso l'alto, elaborate da gruppi di azione locale (GAL), composti dai rappresentanti di tutti i settori interessati. Così come l'ITI, anche il CLLD, riprendendo il modello dei GAL già noto alla programmazione comunitaria<sup>23</sup>, supera la rigidità dei confini fisici o amministrativi, propri della struttura, e si caratterizza per un approccio *multistakeholder*, volto a favorire la *consonanza di contesto*, attraverso la mobilitazione e il coinvolgimento delle diverse componenti in gioco (organizzazioni e comunità locali)<sup>24</sup>, affinché contribuiscano al conseguimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, alla promozione della coesione territoriale e al raggiungimento di obiettivi politici specifici. GAL ed Enti Locali sono entrambi componenti sistemiche del territorio, che si caratterizzano per una capacità espressiva verso il raggiungimento di un determinato fine, e si inseriscono tra il momento decisionale e quello operativo.

Oltre ai due strumenti brevemente riportati, la Commissione Europea (CE) ha avuto modo di chiarire che tutti gli *Strumenti Finanziari*<sup>25</sup> (SF) costituiscono un'opportunità per supportare lo sviluppo urbano sostenibile - aggiunge lo Scrittore - "in ottica di sistema". Non a caso, l'ambito di applicazione dei SF è stato recentemente ampliato così da interessare tutti gli obiettivi tematici e le priorità di investimento, le tipologie di beneficiari, progetti e attività, nel tentativo di dare margini maggiori di flessibilità all'OdG nell'atto di definire strategie evolutive capaci di rispondere alle attese dei diversi portatori di interesse, creando reti di interazioni sinergiche con sovrasistemi e componenti sistemiche.

### 3.3 *La governance dei piani operativi*

Dal punto di vista dell'ASV, l'OdG è quel *soggetto incaricato dell'ermeneusi dell'ambiente circostante* e che, quindi, seleziona, attraverso una propria valutazione, i sovrasistemi che ritiene rilevanti e individua le componenti e le relazioni sistemiche in gioco, *fino ad estrapolare un contesto dall'ambiente, nel quale opera il sistema vitale*. A questo punto, il soggetto decisore definisce, sulla base degli obiettivi prioritari da questi

---

<sup>23</sup> La letteratura prodotta nell'ultimo decennio sulle politiche di sviluppo locale ha evidenziato il cambiamento dell'azione pubblica a sostegno della creazione di valore sui territori in termini sempre più partecipativi e multilivello. Si pensi, in particolare, al sistema di *governance* attivato nei territori coinvolti dal programma comunitario LEADER ("*Liaison entre Actions de Développement de l'Economie Rurale*"), nato nel periodo di programmazione 1988-1993 per l'attuazione dei Programmi di Sviluppo Locale, elaborati a partire dalle esigenze proprie dei territori rurali e dei relativi operatori economici e sociali, e poi sviluppato nelle successive programmazioni. In merito, si vedano i contributi di: Vesci e Cerrato (2004), "Il cambiamento dell'azione pubblica a sostegno dello sviluppo locale: la gestione strategica dei Patti Territoriali", *AZIENDA PUBBLICA*, vol. 4, pp. 607-624.

<sup>24</sup> «Ciascuno degli attori coinvolti nelle iniziative di sviluppo agisce nell'ambito di un contesto estratto soggettivamente da un ambiente condiviso in funzione delle specifiche finalità perseguite», (Barile, 2011b, p. 73; Golinelli *et al.*, 2008).

<sup>25</sup> Articoli 32-40 Regolamento 1303/2013.

individuati e tenendo conto delle attese e delle istanze dei sovrasistemi rilevanti, il percorso evolutivo che ritiene maggiormente idoneo a garantire la sostenibilità nel tempo, ossia la sopravvivenza, del sistema vitale; quel percorso, cioè, che garantisce la maggiore “consonanza sistemica”<sup>26</sup>. In tal modo, l’OdG permette l’emergere del sistema dalla struttura, avendo scelto e organizzato le risorse, le capacità e le competenze, interne ed esterne, necessarie alla dinamica evolutiva del sistema. La concezione del territorio come sistema vitale e la necessità di trasmutazione da ambiente a contesto, sulla base del processo decisionale e interpretativo messo in atto dal soggetto decisore, permette di chiarire la componente dinamica e relazionale, nonché la non linearità del percorso evolutivo di un territorio, essenziale ai fini della efficacia dell’azione programmatica in ambito comunitario. *Detto percorso evolutivo non si svolge pedissequamente, secondo meccanismi logici e predeterminati di causa ed effetto, ma dipende intrinsecamente dalla prospettiva dell’OdG e dall’interagire delle componenti sistemiche*<sup>27</sup>. Allo stesso tempo, nel caso della programmazione comunitaria, come in generale nel governo del territorio, dal punto di vista sistemico è più opportuno parlare di *governance* (intesa come dinamica sistemica di governo), che si articola tra diversi soggetti decisori, per ciascuno dei quali vige un contesto differente, anziché di OdG, individuabile da un organigramma e relativo piuttosto alla “struttura”<sup>28</sup>.

Utilizzando la matrice concettuale dell’ASV, è possibile reinterpretare la programmazione strategica di un territorio, anche nell’ambito dei meccanismi dell’Unione, nella consapevolezza dell’assenza di una soluzione *one best way*<sup>29</sup>, enfatizzando la contestualità delle soluzioni possibili, valide non in termini assoluti ma soltanto in una data combinazione di spazio e di tempo e per una data organizzazione/ente/organismo, come effetto di un’azione ermeneutica - Gadamer avrebbe parlato di «riattualizzazione di senso»<sup>30</sup> - del soggetto decisore. Sulla base degli obiettivi fissati dalla

<sup>26</sup> Sul concetto di adattamento nel rapporto impresa-ambiente e sulle condizioni che devono ricorrere affinché le imprese diventino sistemi razionali, nonché sulla loro co-evoluzione con l’ambiente economico-sociale, si veda Cafferata (2009).

<sup>27</sup> Si ritiene, infatti, che «la consonanza tra due o più sistemi non possa essere efficacemente valutata in astratto, prescindendo cioè dal contesto nell’ambito del quale i sistemi interagenti si vengono a trovare», (Esposito De Falco *et al.*, 2008, p. 142).

<sup>28</sup> In tal senso, possiamo indicare la *governance* quale espressione attiva dell’OdG.

<sup>29</sup> «La comprensione non è mai, in realtà, un “capir meglio”, né nel senso del sapere meglio le cose in base a concetti più chiari, né nel senso della superiorità che possiederebbe la consapevolezza rispetto al carattere inconscio della produzione. È sufficiente dire che, quando in generale si comprende, si comprende diversamente» (Gadamer, 1960, p. 615).

<sup>30</sup> «La comprensione si rivela perciò come un accadere storico, nel quale assume un’importanza fondamentale il momento dell’*applicatio*, cioè della “riattualizzazione” del senso: di qui il carattere esemplare dell’etica aristotelica (come sapere non tecnico fondato sulla nozione di *phronesis*, saggezza pratica) e dell’ermeneutica giuridica (giudice) e teologica (predicatore). L’*applicatio* non è un momento accidentale che possa eventualmente aggiungersi quando qualcosa è già stato compreso, cioè non è una mera concretizzazione del senso universale già inteso. Essa è una integrazione tra passato e presente» (Gadamer, 1960, pp. 376-395).

strategia, dunque, il sistema di sviluppo individuato dalla programmazione UE - e meglio declinato all'interno dei singoli PO - è solo uno dei sistemi che sarebbero potuti emergere da una struttura territoriale data. Il sistema è individuato quale rappresentazione e combinazione degli interessi presenti, delle risorse interne ed esterne disponibili e delle priorità di una loro valorizzazione e permanenza (*dalla struttura logica, alla struttura ampliata, alla struttura specifica*).

La trasmutazione da ambiente a contesto è ben chiara nell'ambito della programmazione di Fondi SIE, articolato in un sistema di *governance* nell'ambito del quale vengono estratti, dall'ambiente, componenti accomunate da un dato criterio interpretativo e da una data finalizzazione, che discendono a loro volta da linee strategiche di sviluppo definite negli Obiettivi Tematici dei PO (individuati in 11 nel QSC 2014-20). Data la natura *multistakeholder* del territorio, nel definire l'*ambito problematico* del contesto decisionale<sup>31</sup>, ciascun soggetto dovrà tener conto, oltre che delle sollecitazioni dei sovrasistemi, anche delle aspettative delle componenti sistemiche interne. Al contempo, nel caso dei PO, ci troveremo di fronte a una decisione pluralista, condivisa tra un insieme di entità, a diversi livelli di governo, tra le quali si articola e si distribuisce la *governance* complessiva del Programma. Si pensi, per fare un esempio, alle relazioni tra Autorità di Gestione (AdG), CE, Organismi Intermedi, GAL nonché, all'interno della stessa AdG (ad esempio una Regione nel caso di un PO Regionale), alla distribuzione delle funzioni tra Giunta, Consiglio, Responsabile del PO, dirigenti Responsabili delle Linee Operative, Autorità di audit e parti economico-sociali (queste ultime nel duplice ruolo di partecipanti al processo pianificatorio e beneficiari dei fondi). È evidente, a questo punto, come l'emersione del sistema dipenda dai livelli di consonanza *esterna*, con i sovrasistemi e con le componenti sistemiche interessate, e *interna*, ossia nelle maglie della *governance* del Programma, e dalla capacità di ciascun soggetto di "allinearsi" lungo un medesimo cammino evolutivo<sup>32</sup>; un *pattern* che sarà, a sua volta, influenzato della *Varietà Informativa* (dotazione di conoscenza) al tempo *t* di ciascun attore, ossia dalle tre dimensioni delle Unità Informative, degli Schemi Interpretativi e delle Categorie Valoriali<sup>33</sup>. Dal punto di vista della rappresentazione *pro tempore*, la filiera decisionale e programmatica può essere di volta in volta organizzata, attraverso meccanismi di concentrazione e deconcentrazione orizzontale o verticale, con nodi che possono avere diversa portata e qualità di relazioni<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> La qualificazione dell'ambito problematico (*problem space*) da parte del soggetto decisore è un momento essenziale del processo decisionale, laddove per «*ambito problematico*» si intende «il contesto nel quale sono immersi il decisore e i sovrasistemi», (Esposito De Falco *et al.*, 2008, p. 143).

<sup>32</sup> Per un approfondimento sulla consonanza *intra* e *inter* sistemica, si veda Barile (2009).

<sup>33</sup> Sui caratteri della "*Varietà Informativa*" si veda Barile, 2011a.

<sup>34</sup> Ad esempio, le rappresentazioni possono essere significativamente diverse a seconda che si operi con finanziamenti diretti UE ovvero con Autorità di gestione centrali di Programmi Operativi regionali o nazionali o, ancora, avvalendosi di Organismi intermedi e GAL. In questo senso, si può vedere la relazione tra gli attori istituzionali del Programma come la preparazione di una partita di carte: la Politica per la Coesione inizialmente dà le carte ai giocatori, ma spetta successivamente ai livelli più vicini all'ambito operativo (Regioni, Organismi Intermedi, GAL) preparare il tavolo e invitare i diversi operatori (imprese singole o associati, cittadini, ecc.) a giocare.



Considerando, ad esempio, le dinamiche interne al sistema di *governance* di un PO regionale, è evidente come contesti differenti possano emergere da un medesimo ambiente a seconda del soggetto che ne interpreta le peculiarità. Prendiamo per esempio un'AdG regionale:

- La Giunta avrà interesse a massimizzare il risultato, in ragione dell'area strategica relativa a ciascun assessorato;
- Il Consiglio propenderà per macro-interventi utili ad aumentare il consenso politico, ad esempio con una predilezione verso i Grandi Progetti;
- Il Responsabile del PO avrà l'obiettivo principale di garantire il successo del programma, con il pieno impiego delle risorse disponibili e con una maggiore attenzione all'efficienza;
- I Responsabili di Linea Operativa saranno impegnati principalmente nel raggiungimento degli obiettivi di spesa (efficienza) e meno attenti all'efficacia dei risultati;
- Le Autorità di Audit si focalizzeranno sulla correttezza e trasparenza delle operazioni, quanto in particolare al rispetto delle procedure di controllo e della normativa comunitaria e nazionale vigente.

Facendo un ulteriore passo avanti nel ragionamento e focalizzando l'attenzione su quelle che l'ASV definisce "macrocategorie valoriali" (intese quale risultato composito di un paniere di categorie di un dato soggetto decisore, tale da configurare una "tendenza valoriale" dell'approccio manageriale), è possibile far risalire la condotta dei diversi soggetti che, insieme, costituiscono l'AdG a degli idealtipi manageriali<sup>35</sup>. Ad esempio, se si ipotizzasse di ricondurre il Consiglio all'idealtipo orientato alla macrocategoria valoriale "ricerca del consenso"<sup>36</sup>, mentre il Responsabile di Linea Operativa ad un idealtipo quale "Propensione al successo" o "Senso del dovere", si comprenderebbe intuitivamente come la combinazione di diversi idealtipi in un medesimo sistema di *governance* possa portare a soluzioni proposte molto differenti a seconda della combinazione degli interessi e delle forze in gioco.

Allo stesso tempo, è interessante notare come l'AdG, nella sua configurazione pluralista, inclusa in un unico organismo le due aree del decidere e dell'agire (Golinelli e Gatti, 2001), dove l'organo politico incaricato delle decisioni strategiche e di orientamento (governo)<sup>37</sup> ha il potere di indirizzare le dinamiche evolutive degli attori coinvolti nella realizzazione degli obiettivi comunitari, mentre agli organi amministrativi (Struttura Operativa) sono demandate le attività decisionali di tipo maggiormente tecnico (gestione), nonché le attività relative alla fase esecutiva delle

<sup>35</sup> Gli *idealtipi manageriali* trovano fondamento nelle più generali teorie sulle personalità degli individui. Si veda Barile (2011a), ma anche Esposito De Falco *et al.*, 2008.

<sup>36</sup> Si rimanda al concetto di "*Groupthink*" sviluppato da Irving Lester Janis, che ha evidenziato come il bisogno di consenso e coesione nel gruppo possa prevalere sull'importanza di prendere la decisione corretta o di attivare un processo decisionale efficace (Janis, 1982).

<sup>37</sup> «Il decidere presuppone l'esistenza di una finalità e, quindi, di una prospettiva, di un punto di vista da cui osservare le cose, includendo in questa affermazione il fatto che avere una prospettiva significa avere opinioni e credenze (Schemi Interpretativi e Categorie valoriali)», (Barile, 2011b, p. 105).



operazioni (implementazione). A partire dalle teorie descrittive della decisione del premio Nobel H.A. Simon e dalla conseguente differenza tra decisioni programmate e decisioni non programmate (Simon, 1982)<sup>38</sup>, questa configurazione può essere ulteriormente letta nel senso della differenza tra decision making, in quanto «attività decisionale complessa che ha portata e contenuti politici» (Golinelli et al., 2008), propria dell'area del governo, e *problem solving*, quale percorso risolutivo che dall'analisi del problema addiuvina a una soluzione possibile, tipica invece dell'area della gestione<sup>39</sup>.

Per dare un'idea della complessità e della necessità di ricercare condizioni di consonanza tra gli attori coinvolti in tutte le fasi del governo, della gestione, dell'implementazione e del controllo di un PO, si pensi all'attività di selezione delle progettualità da finanziare. È necessario che diversi *driver* siano presi in considerazione, a maggior ragione tenendo conto delle attuali sfide demografiche, sociali, economiche, di competitività internazionale, di sviluppo tecnologico e di cambiamento climatico che i contesti urbani e territoriali si trovano ad affrontare. Le scelte di investimento nell'ambito di un PO, dovranno perciò basarsi su considerazioni legate all'efficacia, all'efficienza, all'economicità e alla sostenibilità degli interventi che intendono finanziare; inoltre, essi dovranno garantire la coerenza con la *vision* comunitaria e con i diversi livelli di programmazione. Per il raggiungimento dei fini individuati dalla Strategia Europa 2020, gli organi politici (solitamente maggiormente attenti all'efficacia) dovranno incentivare i responsabili operativi (solitamente maggiormente attenti all'efficienza), deputati alla selezione dei progetti, affinché questi selezionino iniziative in grado di massimizzare l'impatto sul territorio, ossia di co-creare valore per il territorio. Sarà, dunque, essenziale definire un sistema di relazioni e pressioni tali per cui i progetti siano selezionati sulla base della loro strategicità e rilevanza rispetto agli obiettivi (efficacia), ma anche della loro finanziabilità e cantierabilità (efficienza), ossia della loro capacità di ripagare il capitale investito (redditività), con il fine ultimo di garantire lo sviluppo sostenibile del territorio nel tempo (sostenibilità).

### 3.4 Il processo di definizione della strategia di programmazione in ottica sistemico-vitale

Utilizzando l'impianto teorico dell'ASV, lo Scrivente ritiene sia possibile rielaborare il processo di programmazione in ambito comunitario, individuando i seguenti momenti di sviluppo di un PO, ripercorrendo le fasi che dalla struttura permettono l'emersione del sistema vitale, con tutto il suo apparato di relazioni, interrelazioni e connessioni:

- *Business Idea* (BI): vengono elaborate le riflessioni sugli orientamenti di fondo dell'Unione e del suo sviluppo futuro, che si estrinsecano nella redazione del QSC e nella definizione degli Obiettivi Tematici;

<sup>38</sup> *Decisioni programmate*: ripetitive e routinarie, per le quali è possibile elaborare una procedura definita, relative a problemi che si verificano con una certa ripetitività e frequenza. *Decisioni non programmate*: non essendo ricorsive, non si sviluppano procedure specifiche per gestirle e comportano ogni volta una scelta autentica e un percorso decisionale completo e complesso.

<sup>39</sup> Sulla distinzione tra *Decision making* e *Problem solving*, si veda Barile, 2011a, p. 9.

- *Schema Organizzativo di Massima* (SOM): viene definito, a livello di Unione, l'“Accordo di partenariato” che ogni Stato membro prepara e adotta per individuare la strategia nazionale e le priorità da perseguire, sempre tenendo conto delle componenti sistemiche dell'ambiente Europa, ossia delle istanze dei singoli Stati (a loro volta, inclusivi di ulteriori componenti sistemiche da coinvolgere nel processo: governi nazionali, parti sociali, imprese, ecc.);
- *Struttura Logica* (SL): l'idea programmatica diviene rappresentazione logica, attraverso l'elaborazione di massima dei PO - a livello nazionale, regionale o di città metropolitana - e la conseguente individuazione degli Obiettivi Tematici dei Programmi e delle linee strategiche di sviluppo del territorio;
- *Struttura Fisica*: l'AdG realizza un'analisi di contesto volta ad individuare le componenti fisiche e le capacità presenti sul territorio, che sono in grado di realizzare gli obiettivi definiti a livello di Unione. Non a caso, il Regolamento (UE) 1303/2013 ha imposto che i PO siano sempre corredati da una valutazione ex ante redatta secondo le linee guida dell'Unione<sup>40</sup>;
- *Struttura Ampliata* (SA): vengono individuate le componenti esterne al PO in grado di incidere sulla realizzazione degli obiettivi definiti, individuabili, pertanto, come “sovrasisemi rilevanti”. Trattasi, ad esempio, di altri Stati nazionali, del progresso tecnologico a livello mondiale, dell'andamento del sistema finanziario nel suo complesso, ecc.;
- *Schema Organizzativo Definito* (SOM): a partire dalla SA, si scende nel dettaglio, individuando obiettivi specifici e linee di attività per ciascun Obiettivo Tematico, al contempo indicando possibili beneficiari e definendo una prima configurazione delle relazioni e interazioni attivabili tra le componenti, interne ed esterne al sistema. In tal modo, il soggetto decisore giunge a una più dettagliata definizione della struttura del PO, delle relazioni tra le parti e dei processi che a queste sottendono;
- *Struttura Specifica* (SS): si individua con chiarezza il percorso strategico che dovrebbe permettere il raggiungimento degli obiettivi del sistema territoriale, come specificati nel PO. Al contempo, viene definita la struttura organizzativa in seno all'AdG;
- *Sistema Vitale*: l'attivazione della SS consente l'emersione del sistema “territorio” come ambito e oggetto della programmazione comunitaria.

#### 4. Conclusioni

Il tradizionale approccio al governo del territorio, nella quasi generalità dei casi, considera necessario indirizzare l'attenzione sul corretto funzionamento delle parti che compongono la cosiddetta “macchina”. Il riferimento al termine “macchina” non è casuale; il convincimento generale porta a supporre che il territorio debba essere inteso come un meccanismo

<sup>40</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Guidance document on ex ante evaluation* (versione Gennaio 2013).

finalizzato a svolgere una ben precisa funzione e che, conseguentemente, il governo del territorio debba soprattutto intendersi in ottica “manutentiva”. In sostanza, così come per un’automobile l’enfasi manutentiva è connessa all’anomalia di funzionamento (motore, trasmissione, impianto elettrico, ecc.) e non all’efficacia del risultato (è il mezzo adatto ed è nelle condizioni tali per andare dove voglio andare?), in molti contesti, la formalizzazione dei processi ha comportato uno scollamento tra l’indirizzo strategico da perseguire e il conseguente comportamento operativo da attuare. Sulla base di tale considerazione trova giustificazione l’approccio modellistico basato sull’ASV che comporta la possibilità di ricondurre, seppur non trascurando, anzi valorizzando il tradizionale approccio funzionale, a una più significativa verifica di adeguatezza del “ruolo” interpretato dalle diverse componenti nell’ambito della strategia complessiva. Una stessa realtà può essere “inquadrata” in ragione di diversi livelli e differenti punti di osservazione. Pertanto, la “prospettiva strategica”, con cui si impianta un progetto risolutivo per problematiche complesse, quali ad esempio quelle proprie del territorio, non è e non può essere ritenuta neutra rispetto ai conseguenti percorsi e agli esiti risolutivi. Interessarsi del corretto funzionamento della “macchina”, senza tener conto della finalità che essa deve perseguire (*mission*), e delle prospettive che il decisore, ma anche il conducente, privilegiano (*vision*), può influire significativamente sul buon esito dell’impresa.

Nella dinamica di creazione (o co-creazione) di valore nell’ambito di organizzazioni sistemiche multi soggettive, multi dimensionali e *multistakeholder* (quali i territori), l’ASV può costituire un valido strumento, dunque, in grado di fornire una descrizione tanto funzionale, quanto operativa, delle organizzazioni ampiamente intese. In presenza di complessità vige, infatti, l’impossibilità di trovare valide soluzioni utilizzando schemi interpretativi, modelli, tecniche e strumenti tradizionali (Winograd e Flores, 1986). Il processo decisionale per tali organizzazioni non può basarsi soltanto sui modelli sviluppati a partire da un approccio razionalista alla definizione delle strategie (dalla Scuola di Harvard, ai lavori di M.E. Porter e alla *resource-base theory*), con l’obiettivo di assicurare il raggiungimento di una futura e predeterminata posizione di equilibrio, ma deve integrare quei modelli interpretativi e quelle suggestioni proprie dei sistemi complessi.

Il processo di programmazione comunitaria comporta elevati livelli di complessità, tanto nell’oggetto del sistema vitale territorio quanto nel soggetto costituito da una *governance* che si distribuisce tra una moltitudine di attori diversi. Per trovare soluzioni in tali condizioni e per immaginare percorsi evolutivi nuovi (Barile, 2009), un valido supporto può provenire da alcune delle metodologie e delle strumentazioni dell’ASV, ad esempio per quanto riguarda la ricerca delle condizioni di consonanza, tanto diatica quanto di contesto.

Oltre che nella definizione delle strategie, l’approccio indicato può essere opportunamente utilizzato anche per verificare la corrispondenza tra le strategie immaginate dalla *governance* regionale e l’effettiva implementabilità delle stesse. Ciò permette, infatti, di includere nelle valutazioni di impatto, oggi centrate su analisi input-output e *impact*

*assessment* di elementi economici, sociali e ambientali<sup>41</sup>, ulteriori fattori di sistema, relativi al processo di creazione di valore e di sostenibilità nel contesto di riferimento, date le componenti e le reti di relazioni e interrelazioni esistenti. Inoltre, si rileva come il modello sia articolato per poter rilevare e misurare non solo *performance*, in ottica riduzionistica, che notoriamente esulano dagli aspetti finalistici consentendo di valutare solo in termini di efficacia le attività svolte, ma di fornire anche una valutazione prospettica d'insieme (olistica).

Un ulteriore aspetto essenziale e riconducibile al rapporto riferibile alle dimensioni “area problematica” e “dotazione informativo-culturale” del soggetto decisore coinvolto. Sempre in riferimento a contesti complessi, dove non è agevole collegare osservazioni e considerazioni a fatti o cose già esperite e praticate, e dove l'emergere di situazioni nuove si accompagna a evidenze mai rilevate e a comportamenti mai sperimentati, accade di sovente che, nel tentativo di circostanziare gli accadimenti e le eventuali azioni da intraprendere, i diversi attori propongano delle proprie *rappresentazioni esplicative*. Tali rappresentazioni, per effetto della mancanza di un consolidato comune, finiscono per essere fortemente “*soggettive*”, e pertanto l'interpretazione data dai diversi interlocutori risulta inevitabilmente compromessa dal consolidato di cultura, esperienza ed emozionalità che questi hanno nel tempo maturato e interiorizzato. Tale fenomeno, che pure esiste in qualsivoglia condizione di contesto decisionale, non viene generalmente rilevato dagli addetti ai lavori (studiosi e responsabili delle organizzazioni) in quanto, nella normale dinamica degli eventi, quella cioè non condizionata da caratteri di straordinarietà e turbolenza, il dialogo interpretativo di un problema finisce inevitabilmente per essere ricondotto a espressioni e simboli condivisi e consolidati, e pertanto non equivocabili dai diversi soggetti agenti. Una volta individuato, però, l'approccio appare non solo evidente, ma anche particolarmente performante, tanto da consentire di spiegare perché, anche in presenza di problematiche che con il tempo (*ex post*) vengono riconosciute come estranee alla procedure e ai protocolli consolidati, nel durare del loro apparire si riscontra una strenua volontà dell'organizzazione nel suo insieme di rigettare l'accoglimento della problematica considerandola “novità non comprensibile”, per intestardirsi, invece, nel cercare di comprimerla e adattarla riportandola ad una casistica nota e sperimentata. Gran parte dei ritardi che la Pubblica Amministrazione, come anche il Sistema Paese nel suo complesso, sconta è da ricondurre a una ingiustificata “resilienza” manifestata dai sistemi organizzativi rispetto all'emergere di fenomeni che comportano la irreversibile destabilizzazione di un assetto operativo da anni consolidato.

Partendo da questo ragionamento, ulteriori interessanti sviluppi della ricerca potrebbero riguardare analisi empiriche dei livelli di consonanza tra i principali attori, istituzionali e non, coinvolti ai vari livelli del processo di gestione e implementazione dei Programmi Operativi, con particolare attenzione ai rapporti tra Regione ed Enti Locali, nonché rispetto al sistema

<sup>41</sup> Ci si riferisce in particolare alle linee guida della Commissione Europea per la valutazione *ex ante*, in itinere ed *ex post* delle politiche pubbliche. EUROPEAN COMMISSION, *Impact Assessment Guidelines*, 15 gennaio 2009, SEC(2009) 92; EUROPEAN COMMISSION, (versione Gennaio 2013)

imprenditoriale, con l'obiettivo di evidenziare eventuali gap di consonanza e possibili azioni risolutive. I limiti di questa ricerca sono il difficile reperimento e l'analisi di informazioni capaci di alimentare la metodologia proposta, nonché le difficoltà insite nell'utilizzo di un paradigma espressivo nuovo, che tiene conto di fattori psico-comportamentali e non soltanto manageriali.

### **Bibliografia**

- BARILE S., SAVIANO M. (2014), "From the Management of Cultural Heritage to the Governance of the Cultural Heritage System", in Golinelli G.M. (ed.) *Cultural Heritage and value creation*, Springer International Publishing, Switzerland, pp. 71-103.
- BARILE S., SAVIANO M. (2014), "Resource integration and value co-creation in cultural heritage management", pp. 58-82, in Aiello L (ed) *Management of cultural products: e-relationship marketing and accessibility perspectives*, IGI Global, Hershey.
- BARILE S., MONTELLA M., SAVIANO M. (2012), "A service-based systems view of cultural heritage", *Journal of Business Market Management*, vol. 5, n. 2, pp. 106-136.
- BARILE S. (2011a), *Management Sistemico Vitale: Decisioni e scelte in ambito complesso*, Associazione per la ricerca sui Sistemi Vitali (ASVSA), International Printing, Avellino.
- BARILE S. (2011b), "L'Approccio Sistemico Vitale per lo sviluppo del territorio", *Sinergie*, n. 84, pp. 47-87.
- BARILE S., CALABRESE M. (2011), "Business design e consonanza di contesto", *Quaderni di Sinergie*, n. 32, pp. 625-647.
- BARILE S., MONTELLA M., SAVIANO M. (2011), "Enhancement, value and viability of cultural heritage. Towards a service-based systems approach", in Gummesson E., Mele C., Polese F. (eds) *The 2011 Naples forum on service. Service-dominant logic, network & systems theory and service science: integrating three perspectives for a new service agenda*, pp. 1-23, Giannini Editore, Napoli.
- BARILE S., POLESE F. (2010), "Linking the viable system and many-to-many network approaches to service-dominant logic and service science", *International Journal of Quality and Service Science*, vol. 2, n. 1, pp. 23-42.
- BARILE S. (2009a), *Management sistemico vitale*, Giappichelli, Torino.
- BARILE S. (2009b), "Verso la qualificazione del concetto di complessità sistemica", *Sinergie*, n. 79, pp. 1-32.
- BARILE S., GOLINELLI G.M. (2008), "Modalità e limiti dell'azione di governo del territorio in ottica sistemica", in Barile S. (a cura di), *L'impresa come sistema. Contributi sull'Approccio Sistemico Vitale (ASV)*, Giappichelli, Torino.
- BARILE S., SAVIANO M. (2008), "Il paradigma struttura-sistema", in Barile S. (a cura di), *L'impresa come sistema*, Giappichelli, Torino.
- BIGGIERO L. (1992) (a cura di), *Teorie dell'impresa: un confronto epistemologico tra il pensiero economico e il pensiero organizzativo*, 2° ed., Franco Angeli, Milano.
- CAFFERATA R. (2009), *Management in adattamento*, Il Mulino, Bologna.

- CAROLI M., MATTEO G. (2016), *Gestione del patrimonio culturale e competitività del territorio: una prospettiva reticolare per lo sviluppo di sistemi culturali generatori di valore*, Franco Angeli, Milano.
- CAROLI M., MATTEO G. (2015), *Modelli ed esperienze di innovazione sociale in Italia: secondo rapporto sull'innovazione sociale*, Franco Angeli, Milano.
- CAROLI M., CORTINI S., GALASSO C., MUNAFÒ S., SPERANZA A. (a cura di) (2005), *Un sistema territoriale competitivo*, Franco Angeli, Milano.
- CONTIERI A (2000) *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I Principi*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- ESPOSITO DE FALCO S., VAGNANI G., SIMONI M., RICOTTA F., GATTI C. (2008), “Ambito problematico, profilazione e consonanza: tra concettualizzazione e misurazione”, *Sinergie quaderni*, n. 29, pp. 295-305.
- GADAMER H.G. (1990), *Wahrheit und Methode. Grundzüge einer philosophischen Hermeneutik*, 4° ed., J.C.B. Mohr, Tübingen.
- GATTI M., IANDOLO F. (2011) “Dal valore in sé al valore d'uso del bene culturale: possibilità e limiti”, *Relazione al convegno Beni culturali e studi d'impresa*, Gaeta, 24 e 25 giugno.
- GELL-MANN M. (1992), “Complexity and Complex Adaptive system”, in Hawkins J.A., Gell-Mann M., *The Evolution of Human Language. SFI Studies in the Science of Complexity. Proceeding*, Vol. XI - Reading, MA, Addison-Wesley.
- GOLINELLI G.M., BARILE S., SPOHRER J., BASSANO C., (2010), “The evolving dynamics of service co-creation in a viable systems perspective”, in *Proceedings 13<sup>th</sup> Toulon-Verona conference*, University of Coimbra, 2-4 settembre 2010, pp. 813-825.
- GOLINELLI C.M. (2008), *La valorizzazione del patrimonio culturale. Verso la definizione di un modello di governance*, Giuffrè, Milano.
- GOLINELLI C.M. (2002), *Il territorio sistema vitale. Verso un modello di analisi*, Giappichelli, Torino.
- GOLINELLI G.M., PASTORE A., GATTI M., MASSARONI E., VAGNANI G. (2008), “The Firm as a Viable System - Managing Inter-Organisational Relationships”, *Sinergie*, n. 58, pp. 65-98.
- GOLINELLI G.M., PROIETTI L., VAGNANI G. (2008), “L'azione di governo tra competitività e consonanza”, in Golinelli G.M., *L'approccio sistemico al governo dell'impresa. Verso la scientificazione dell'azione di governo*, vol. II, Cedam, Padova.
- GOLINELLI G.M. (2005), *L'approccio sistemico al governo dell'impresa*, vol. I, Cedam, Padova
- GOLINELLI G.M., GATTI M. (2000-2001), “L'impresa sistema vitale. Il governo dei rapporti inter-sistemici”, *Symphony Emerging Issues in Management*, n. 2, pp. 53-81
- GRANT R.M. (1991), “The Resource-Based Theory of Competitive Advantage”, *Californian Management Review*, vol. 33, n. 3, pp. 114-135.
- JANIS I.L. (1982), *Groupthink: psychological studies of policy decisions and fiascoes*, 2° ed., Houghton Mifflin, Boston.
- MATURANA H., VARELA F. (1992), *Macchine ed esseri viventi. Lautopoiesi e l'organizzazione biologica*, Casa Editrice Astrolabio, Roma.
- PEIRCE CH. S. (1931-1935), *Collected Papers of Ch. S. Peirce* 2.228.

- PORTER M.E., KRAMER M.R. (2011), "Creating shared value. How to reinvent capitalism - and unleash a wave of innovation and growth", *Harvard Business Review*, n. 89, pp. 62-77.
- PORTER M.E. (1989), *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York.
- SAVIANO M., MAGLIOCCA P. (2003), "Programmazione negoziata e governo del territorio. Modelli, tecniche e strumenti", *Esperienze d'Impresa*, n. 9, Serie Speciale 2, pp. 163-182.
- SIMON H.A. (1982), "Models of Bounded Rationality", *Behavioural Economics and Business Organization*, vol. 2, pp. 1-392, The MIT Press, Cambridge (MA).
- SPOHRER J., ANDERSON L., PASS N., AGER T. (2008), "Service Science and Service Dominant Logic", in *Atti dell'Otago Forum 2: From Propositions to Practice*, Otago 8-12 dicembre, Paper n. 2, pp. 4-18.
- VALDANI E. (2003), *Competition Based View. I giochi competitivi di movimento, imitazione e posizione*, Etas, Milano.
- VESCI M., CERRATO D (2004), "Il cambiamento dell'azione pubblica a sostegno dello sviluppo locale: la gestione strategica dei Patti Territoriali", *Azienda Pubblica*, vol. 4, pp. 607-624.
- WINOGRAD T., FLORES F. (1986), *Understanding Computer and Cognition: A New Foundation of Design*, Norwood, Ablex, NJ.
- ZAPPA G. (1957), *Le produzioni nell'economia delle imprese*, vol. I, Giuffrè, Milano.

### Academic or professional position and contacts

**Federica Fotino**  
PhD in Management  
Sapienza University of Roma  
e-mail: f.fotino@cierm.it

**Mario Calabrese**  
PhD, Adjunct Professor of Innovation and Organization of Companies  
Sapienza University of Roma  
e-mail: mario.calabrese@uniroma1.it



**sinergie**  
italian journal of management

ISSN 0393-5108  
DOI 10.7433/s103.2017.13  
pp. 255-276

