

**Università degli Studi Roma Tre
Facoltà di Architettura**

Corso
Progettazione e pianificazione sostenibile
A.A 2006/2007

Prof. Alessandro Giangrande

**UN APPROCCIO INNOVATIVO ALLA PIANIFICAZIONE:
*STRATEGIC CHOICE***

La riforma degli strumenti urbanistici da molti auspicata passa necessariamente attraverso la sperimentazione di approcci alla pianificazione che si basano su nuovi modelli e paradigmi. Un approccio particolarmente innovativo è “Strategic Choice” che, tramite un processo decisionale ciclico e interattivo, consente di generare e di selezionare azioni di piano e progetti reciprocamente compatibili e coerenti con gli obiettivi degli attori. Questo approccio può essere utilizzato sia per migliorare l’efficacia di specifici interventi di riqualificazione ambientale in contesti caratterizzati da complessità di situazioni fisiche e decisionali, sia per favorire lo sviluppo di nuove forme di pianificazione strategica interattiva “bottom-up”.

1. Un nuovo approccio alla pianificazione: *Strategic Choice*

Sono ormai numerose le amministrazioni locali che, nel tentativo di superare i limiti dell'urbanistica regolamentativa e quantitativa, si stanno avviando progressivamente verso una pianificazione per progetti, con l'intento di realizzare in tempi ragionevoli alcune opere ritenute urgenti e importanti.

In assenza di un disegno strategico questi progetti non sono tuttavia in grado di fornire le giuste soluzioni ai numerosi e complessi problemi della città e del territorio. Troppo spesso la natura sistemica dei problemi viene ignorata, le priorità delle operazioni vengono sovvertite, i progetti *speciali* finiscono per diventare la norma, con il risultato che si finisce per non decidere e non fare ciò che sarebbe stato corretto decidere e fare.

Le proposte progettuali, in molti casi, sono anche caratterizzate da sovrapposizioni e da conflittualità che le rendono ridondanti e reciprocamente incompatibili. Alcune di esse appaiono inoltre scarsamente credibili sotto il profilo tecnico, finanziario e gestionale.

In contesti caratterizzati da complessità di situazioni e da possibili interferenze tra i diversi settori d'intervento sarebbe oggi possibile operare con maggiore tempestività ed efficacia grazie ai nuovi strumenti di coordinamento e di semplificazione dell'azione amministrativa previsti dalla L.142/90, come la conferenza dei servizi e l'accordo di programma.

Questi strumenti consentono alle amministrazioni pubbliche di aggirare gli ostacoli burocratici che rallentano le attività di pianificazione e di progettazione, e di coinvolgere finanziariamente i soggetti privati per fare fronte a una ormai cronica carenza di risorse. In mancanza di un quadro teorico di riferimento e di un forte controllo sociale, essi finiscono tuttavia per favorire quella logica dell'emergenza che ha portato troppo spesso a scavalcare tutte le garanzie urbanistiche vigenti e che nulla ha a che vedere con l'esigenza di garantire flessibilità e ed efficacia alle azioni di piano.

Strategic Choice è un approccio innovativo alla pianificazione che, superando i limiti intrinseci sia dell'urbanistica quantitativa e regolamentativa che dell'urbanistica per progetti, bene si adatta ai complessi problemi della città e del territorio.

Questo approccio è stato proposto per la prima volta da alcuni ricercatori dell'Institute for Operational Research (IOR), creato a Londra nel 1963. I principi e i metodi sui quali si basa sono stati illustrati da Friend e Jessop (1969) e da Friend e Hickling (1987).

Strategic Choice si fonda su un nuovo paradigma che si contrappone al modello di pianificazione razional-comprensivo, basato su un processo lineare-deduttivo che si applica alla successione obiettivi-indagini-alternative-valutazione-attuazione. Le caratteristiche di questo paradigma possono così riassumersi (Rosenhead 1989):

(i) Il concetto di ottimizzazione è inutilizzabile. La ricerca di soluzioni alternative deve effettuarsi su dimensioni separate, senza fare ricorso a trade-offs.

(ii) Le informazioni necessarie vanno ricercate attraverso una maggiore integrazione tra dati e giudizi sociali. La domanda di informazione deve essere ridotta all'essenziale, per evitare problemi di distorsione, di credibilità, di disponibilità dei dati.

(iii) I modelli e le tecniche devono essere caratterizzati da semplicità e trasparenza. Va evitata ogni spoliticizzazione del processo. Il consenso deve essere considerato un obiettivo da perseguire nel processo di piano, non una condizione da assumere a priori.

(iv) Gli attori del processo — singoli individui e organizzazioni — vanno considerati e concettualizzati come soggetti attivi, non come oggetti passivi.

(v) Le incertezze e i conflitti sono elementi intrinseci del processo. Va evitato ogni tentativo di assumere a priori decisioni future, abolendo in modo fittizio ogni incertezza e conflittualità.

Ancora poco conosciuto in Italia, *Strategic Choice* è già stato applicato con successo a numerosi casi concreti di pianificazione urbana e territoriale in diverse parti del mondo (un elenco di alcune applicazioni di *Strategic Choice* è riportato dopo la bibliografia).

2. I principi guida e le modalità di lavoro di *Strategic Choice*

Strategic Choice è un processo ciclico interattivo nel quale gli attori — tecnici e politici — partecipano a una serie di sessioni di lavoro per decidere in condizioni di incertezza, di urgenza, di carenza di risorse e di conflitti di interesse.

Nell'ambito di questo processo le azioni di piano e i progetti vengono prodotti e/o selezionati solo dopo aver individuato e confrontato le alternative possibili,

contemperando l'esigenza di operare con la necessaria urgenza con quella di garantire la massima flessibilità ed efficacia alle scelte immediate e future.

Strategic Choice non perviene alla redazione di un piano inteso come rigido sistema di prescrizioni, ma identifica quali azioni e quali progetti devono essere realizzati nelle successive fasi di un processo di piano di tipo *incrementale e continuo*. Questo modo di concepire la pianificazione differisce da quello degli approcci tradizionali, che si concludono con la redazione di una serie di elaborati che prefigurano l'assetto futuro della città e del territorio. *Strategic Choice*, al contrario, è uno strumento di aiuto alle decisioni operative: la sua efficacia non viene valutata dal grado di conformità tra prescrizione ed attuazione (Faludi 1973), ma dalla sua capacità di agevolare le scelte, di adattarsi alle trasformazioni della situazione decisionale e di gestire l'incertezza che è intrinseca a ogni processo di pianificazione.

La *figura 1* illustra ideogrammaticamente e in termini sintetici sia i principi guida dell'approccio (**tecnologia, organizzazione, processo, prodotto**) sia le modalità di lavoro del processo ciclico (**strutturare, progettare, confrontare, scegliere**).

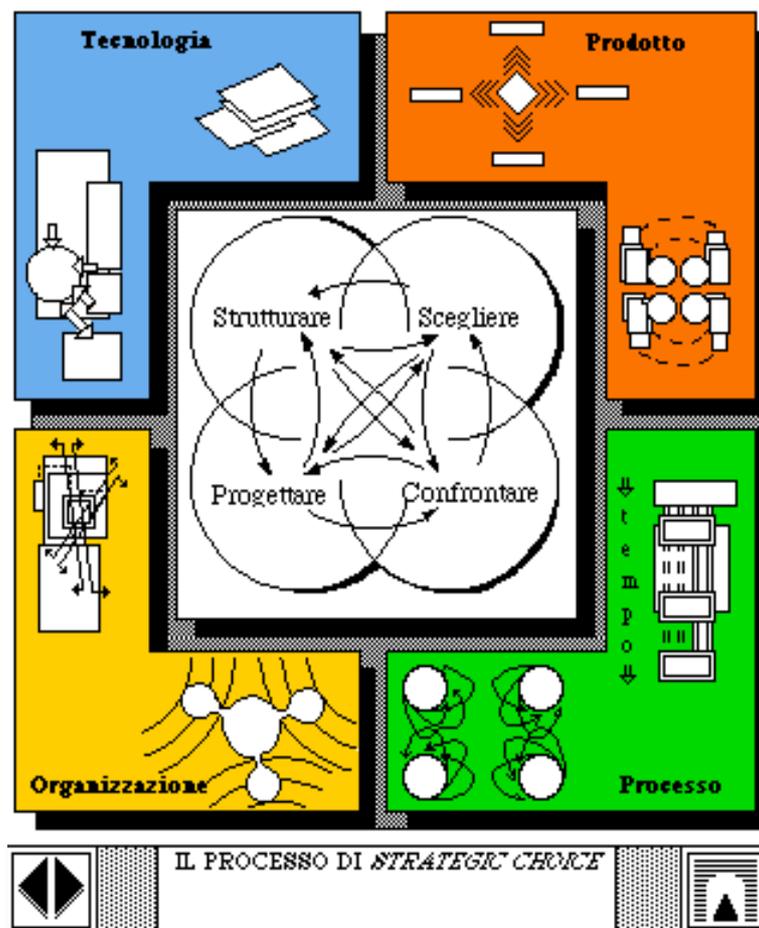


figura 1

I principi guida

La *figura 2* illustra il concetto di **tecnologia**. Questo termine designa le risorse, gli strumenti e gli accorgimenti atti a facilitare l'interazione degli attori durante le sessioni di lavoro.

Grazie ad essi gli attori superano più facilmente le difficoltà connesse alle differenze individuali nel modo di affrontare i problemi, alla comunicazione interpersonale, alla necessità di decidere in modo rapido e informale sotto la spinta degli eventi.



figura 2

Le *figure 3-7* si riferiscono al concetto di **organizzazione**.

La *figura 3* mostra i gruppi di attori che partecipano al processo di progettazione e di decisione, distinti per collocazione (interna/esterna al processo) e ruolo (politico/tecnico). Oltre ai gruppi più direttamente coinvolti (*gruppo di lavoro*, *gruppo dei responsabili*, *gruppo dei decisori politici*) partecipano al processo sia il *pubblico* (cioè singoli individui non appartenenti ad associazioni o comitati) sia i rappresentanti di gruppi e associazioni i cui interessi sono maggiormente esposti all'impatto delle decisioni (*gruppo dei rappresentanti*), sia infine gli enti e le organizzazioni che, pur operando in ambiti collaterali, possono condizionare con le

loro decisioni alcune scelte di piano (*gruppo delle organizzazioni collaterali*).

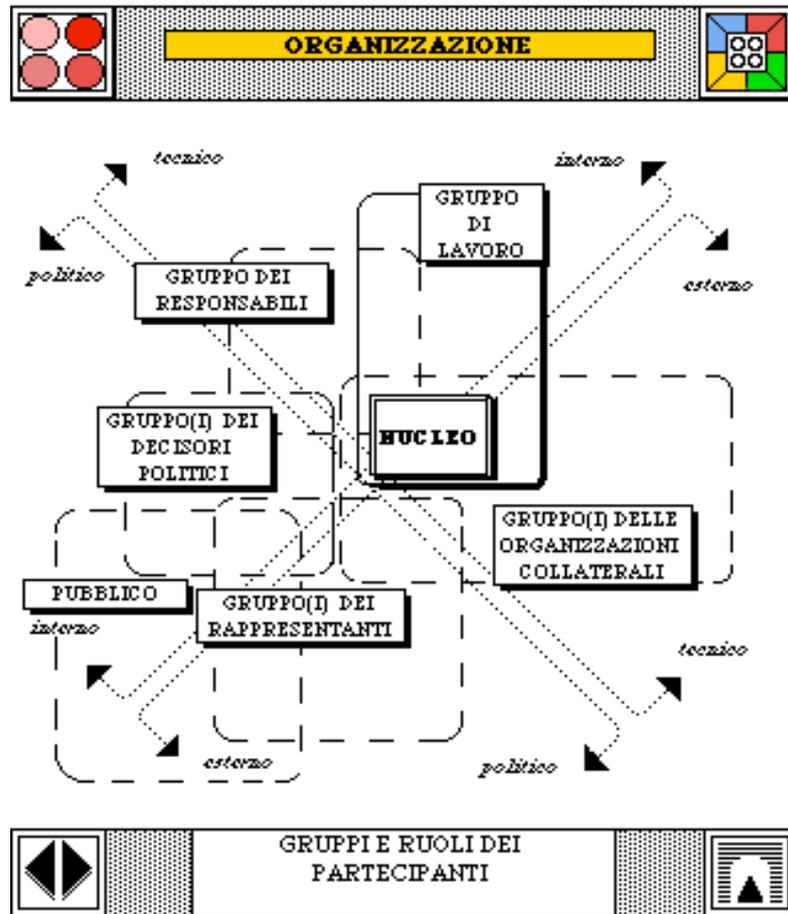


figura 3

Nelle *figure 4, 5 e 6* sono descritte le *identità* dei gruppi e le caratteristiche dei soggetti che ne fanno parte (professionalità, compiti, tempi di intervento e stile di lavoro).

Il gruppo di lavoro, in particolare, ha il compito di gestire il processo sotto il profilo organizzativo, progettuale e tecnico-scientifico.

Nell'ambito del gruppo di lavoro viene costituito il *nucleo*, che garantisce la continuità operativa del processo (*figura 4*). Per rendere più efficace la propria azione il gruppo di lavoro deve promuovere i collegamenti intersettoriali e sforzarsi di coordinare le azioni di tutte le organizzazioni che partecipano al processo di decisione (enti locali, agenzie, ecc.). Ad alcuni membri del gruppo di lavoro (*capogruppo, coordinatore, organizzatore e segretario*) sono assegnati ruoli e compiti specifici.

La *figura 7* descrive le azioni atte a ridurre i diversi tipi di incertezza che vanno gestiti nel corso del processo (incertezza sui *valori*, sul *contesto* e sulle *decisioni che vengono prese in ambiti collaterali*).

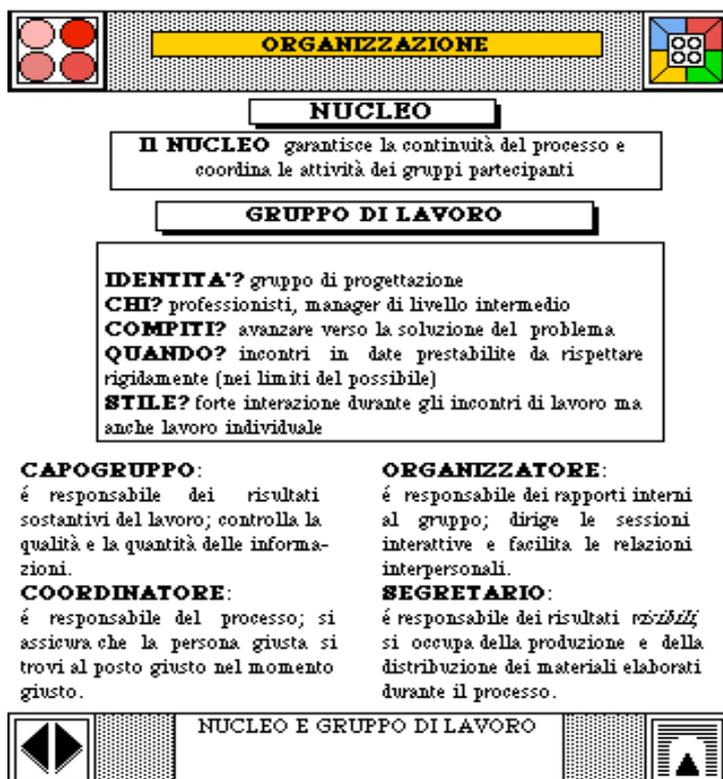


figura 4

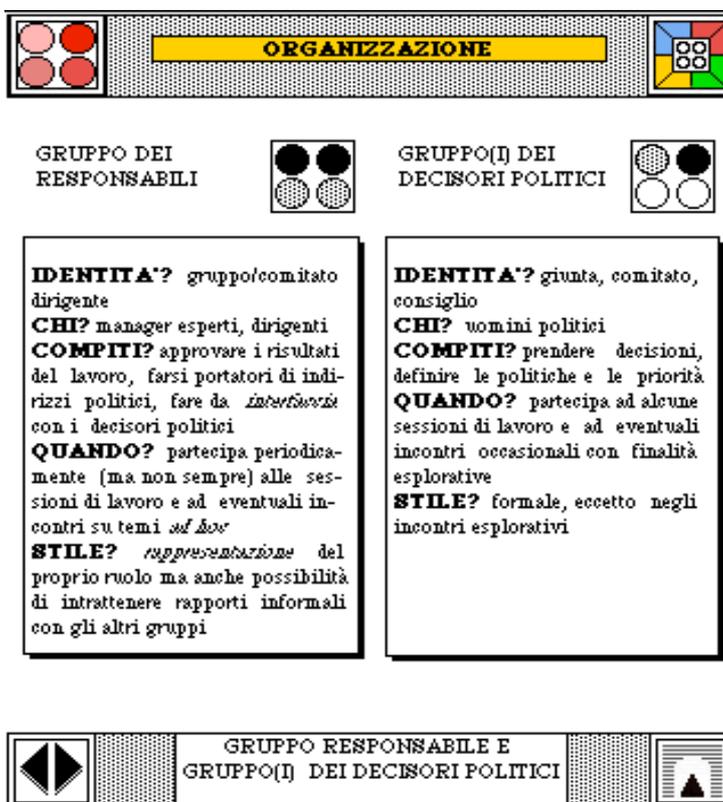


figura 5

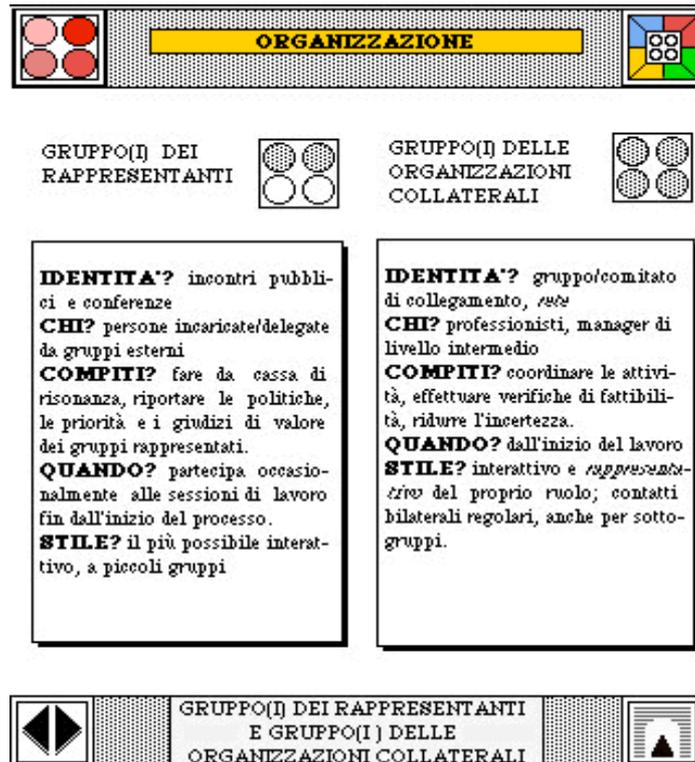


figura 6

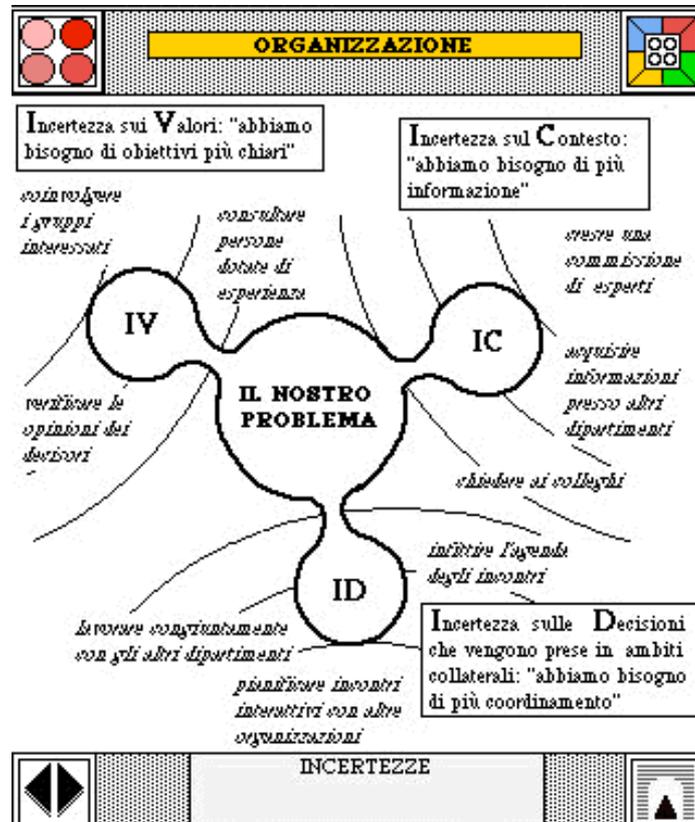


figura 7

Il **processo** (figura 8) riguarda sia le operazioni preliminari allo svolgimento di ogni sessione interattiva (scelta del luogo, della data e dei soggetti da coinvolgere), sia le attività che devono essere svolte immediatamente prima, durante e immediatamente dopo ogni sessione, sia infine la gestione delle attività che hanno generalmente luogo nell'intervallo di tempo che separa due sessioni consecutive.



figura 8

La *figura 9* mostra il carattere ciclico del *processo* con le quattro modalità di lavoro: *strutturare, progettare, confrontare e scegliere*. Queste modalità non corrispondono ai passi di una procedura da percorrere secondo una rigida successione temporale: il passaggio da una modalità a un'altra è piuttosto dettato da motivi di convenienza e dall'esigenza di acquisire le informazioni che sono indispensabili per avanzare nel processo. Tale passaggio può dunque avvenire in qualsiasi momento, anche prima che si concluda l'attività in corso.

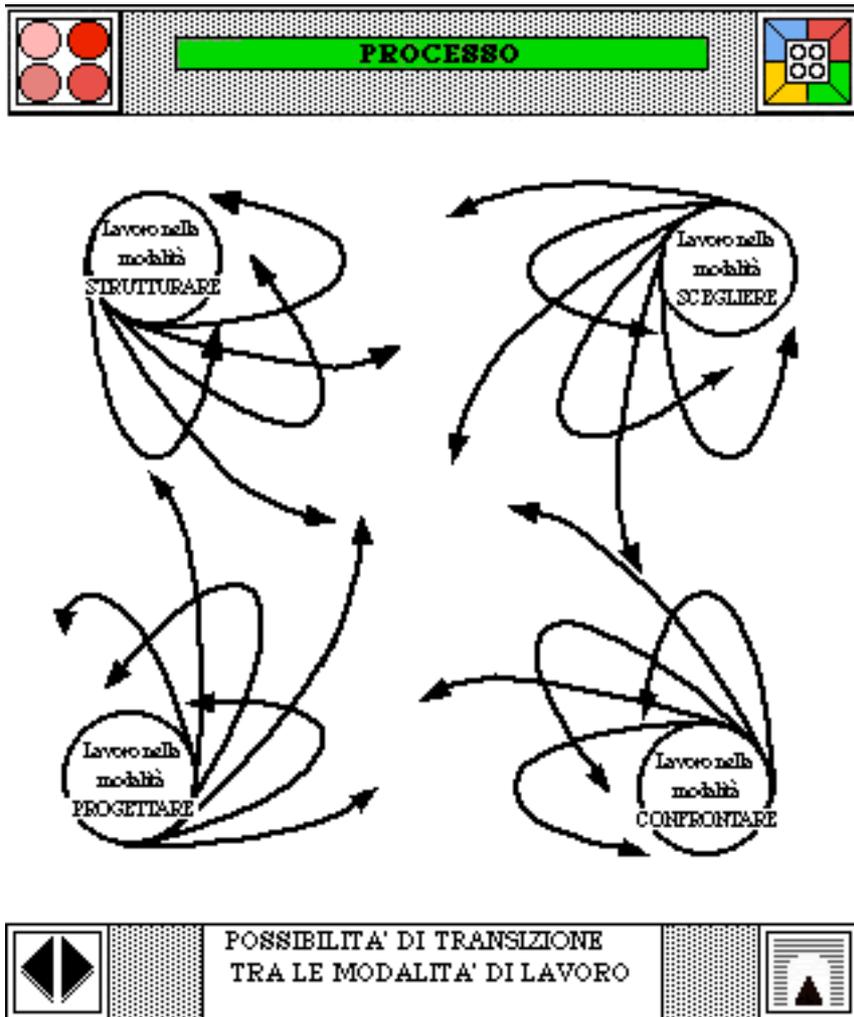


figura 9

Il concetto di **prodotto** (figura 10) si riferisce ad elementi sia di *contenuto* che *processuali*. Da un altro punto di vista é anche possibile distinguere tra prodotti *visibili*, cioè documentazioni relative ad azioni, politiche, impegni e argomentazioni, nonché ad esplorazioni, procedure, comunicazioni e contatti; e prodotti *invisibili*, ovverosia consapevolezza acquisita dagli attori in merito alla crescita di percezioni e di orientamenti condivisi, alle difficoltà non risolte, nonché all'esistenza di culture organizzative e di stili personali differenti, di vincoli o pressioni ai quali gli altri attori sono soggetti.



figura 10

Le modalità di lavoro del processo ciclico

I membri del gruppo di lavoro possono operare secondo quattro modalità: *strutturare*, *progettare*, *confrontare* e *scegliere*. A ogni modalità sono associati quattro strumenti concettuali che gli attori utilizzano nelle sessioni interattive per avanzare nel processo di piano (*figura 11*).

Nella modalità **strutturare** il complesso dei problemi, spesso mal definiti, viene articolato dal gruppo di lavoro in *aree di decisione*. Ogni area di decisione rappresenta uno specifico ambito in cui è possibile scegliere tra due o più ipotesi d'azione alternative; la lista delle aree è *aperta* e può essere aggiornata in ogni momento.

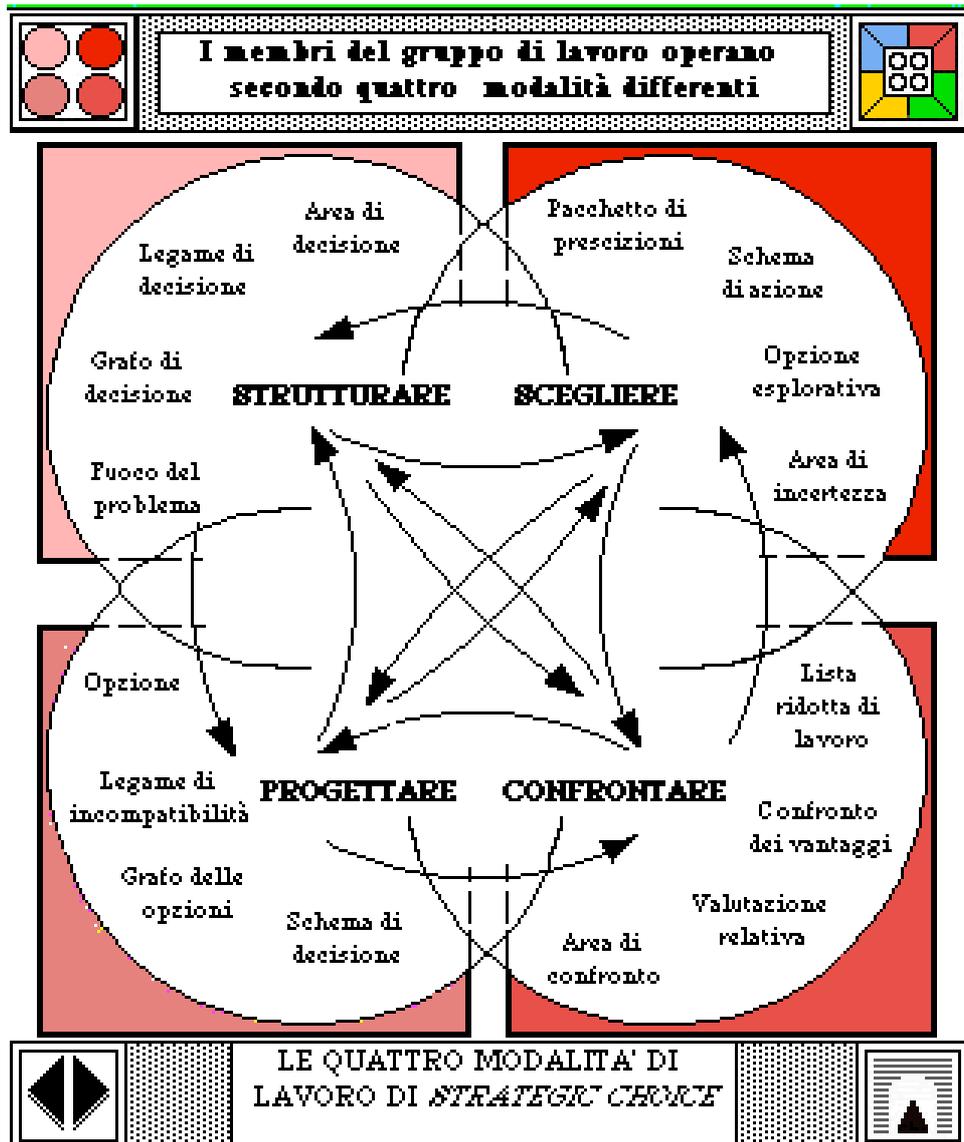


figura 11

La *figura 12* mostra a titolo di esempio tre aree di decisione. Nella stessa *figura* sono anche riportati i legami di decisione che collegano ciascuna area — rappresentata tramite una breve locuzione interrogativa — alle due aree rimanenti. La *figura 13* riporta un semplice esempio di grafo di decisione in cui è stato identificato un fuoco del problema.

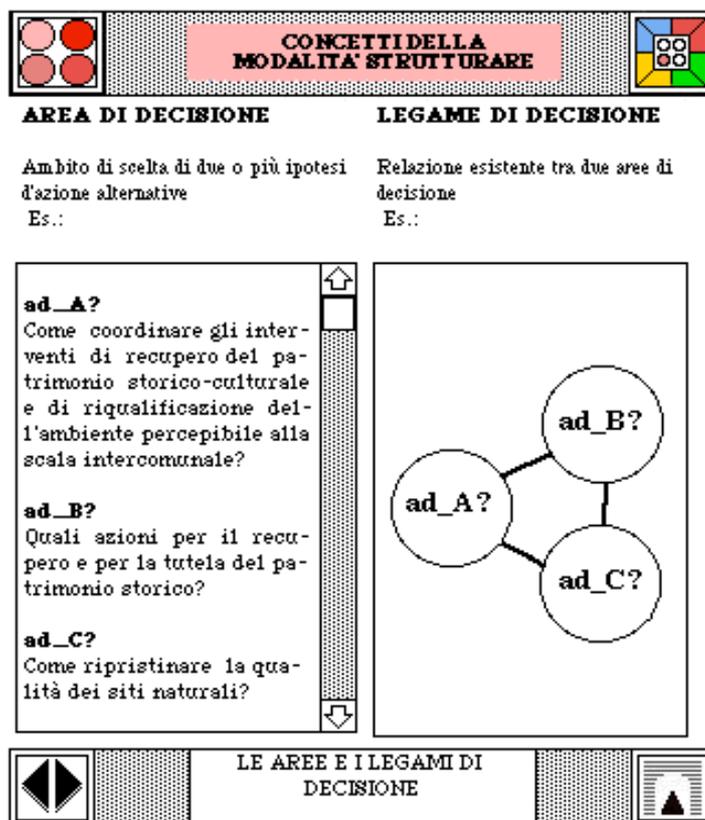


figura 12

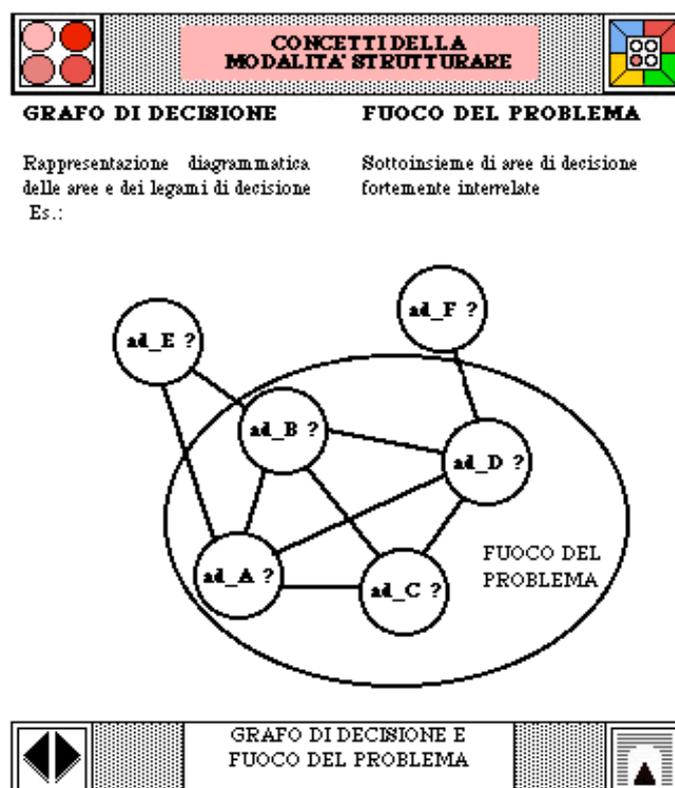


figura 13

Nella modalità **progettare** il gruppo di lavoro individua per ogni area di decisione un insieme di ipotesi o soluzioni alternative (*opzioni*) e costruisce il *grafo delle opzioni*. I nodi del grafo corrispondono alle opzioni, mentre gli archi rappresentano le incompatibilità esistenti tra opzioni che appartengono ad aree di decisione differenti (*legami di incompatibilità*).

La *figura 14* illustra il concetto di opzione. Un esempio di grafo delle opzioni — che si riferisce al fuoco del problema di *figura 13* — è mostrato nella *figura 15*. Nella stessa *figura* è illustrato il concetto di legame di incompatibilità.

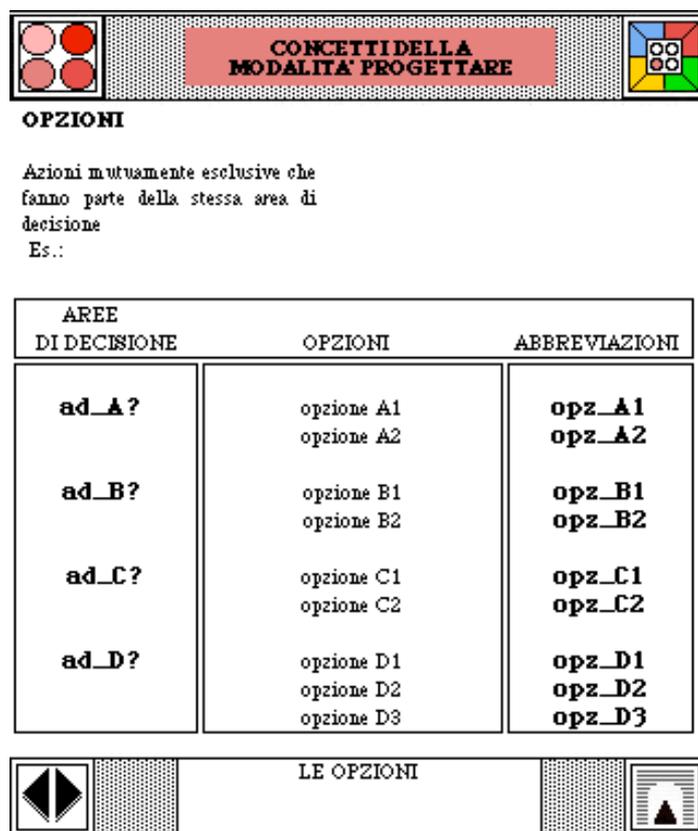


figura 14

Analizzando il grafo con tecniche opportune (Luckman 1967) è possibile identificare gli *schemi di decisione*, cioè le combinazioni di opzioni compatibili. Ogni schema di decisione rappresenta pertanto uno specifico insieme di soluzioni — una per ogni area di decisione — che sono tutte mutuamente compatibili. Gli schemi di decisione possono costruirsi relativamente ad un singolo fuoco (o a un gruppo selezionato a priori di aree di decisione) sia al fine di approfondire uno specifico aspetto del problema che per rendere meno complicata la costruzione e l'analisi degli schemi. Gli schemi che si riferiscono al grafo di decisione sono mostrati nella *figura 16*.

Nella modalità **confrontare** occorre scegliere le *aree di confronto*, ovverosia i criteri di valutazione delle opzioni e degli schemi di decisione.

Confrontando a coppie gli schemi di decisione rispetto alle aree di confronto è possibile valutarne l'efficacia relativa (*valutazione relativa*) e mettere in evidenza i vantaggi conseguenti alla loro eventuale realizzazione (*confronto dei vantaggi*). Quando il numero di schemi di decisione da confrontare è molto elevato conviene selezionare provvisoriamente un sottoinsieme significativo degli schemi da valutare (*lista ridotta di lavoro*) e utilizzare scale di misura qualitative o quantitative semplificate.

Alcuni esempi di aree di confronto sono riportati nella *figura 17*, dove viene anche illustrata la procedura che consente di confrontare a coppie gli schemi di decisione. Il diagramma, mostra i vantaggi, con le rispettive incertezze, dello *schema 1* sullo *schema 2* per ciascuna delle quattro aree di confronto considerate.



figura 17

Nella modalità *scegliere* è necessario in primo luogo rendere espliciti i dubbi emersi nelle precedenti fasi del lavoro in termini di *aree di incertezza*, che possono riferirsi (i) al contesto fisico-ambientale, (ii) ai sistemi di valori dei decisori o (iii) alle scelte

effettuate dalle organizzazioni che operano in ambiti di decisione collaterali. Si procede quindi ad individuare le *opzioni esplorative* (ricerche, indagini, iniziative di coordinamento, ecc.) che consentono di eliminare o ridurre le aree di incertezza. L'esigenza di indagare le conseguenze di alcune specifiche scelte considerate prioritarie sia per motivi di urgenza, che per l'importanza attribuita da alcuni decisori, porta infine alla costruzione degli *schemi di azione*. Uno schema d'azione è costituito da tutti gli schemi di decisione che si ottengono selezionando le aree di decisione importanti e/o urgenti e vincolando una specifica opzione in ogni area selezionata. Tali schemi rappresentano pertanto tutte le combinazioni di opzioni che sono compatibili tra loro e con quelle vincolate nelle aree selezionate. Il numero di questi schemi misura il grado di flessibilità dello schema di azione: quanto più numerosi sono gli schemi, tanto più ampie sono le possibilità future di scelta.

La *figura 18* illustra il concetto di schema d'azione.

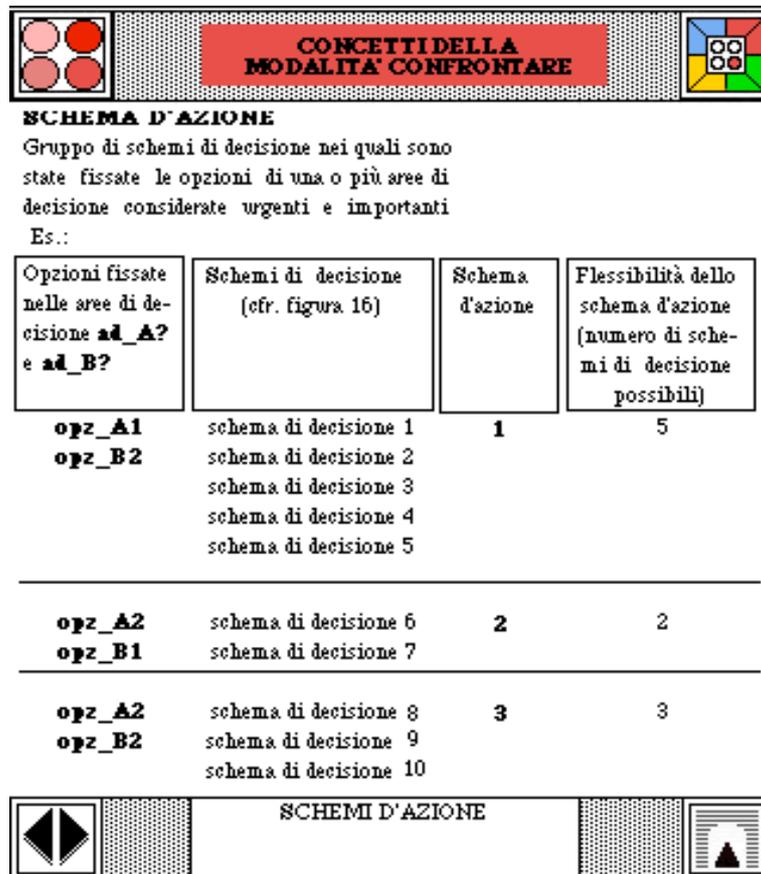


figura 18

Il principale prodotto della modalità **scegliere** è costituito dal *pacchetto di prescrizioni* o *avanzamento (progress)* che sintetizza i risultati *visibili* del processo. In esso sono descritte le azioni da attuare subito, le opzioni esplorative da intraprendere per ridurre le aree di incertezza che condizionano le scelte, le decisioni

da differire nel tempo e le azioni contingenti da attuare in sostituzione di quelle stabilite qualora dovessero insorgere difficoltà non previste o verificarsi situazioni particolari.

Il pacchetto di prescrizioni illustrato nella figura 19 si riferisce a un esempio fittizio: esso rispecchia peraltro la forma generale che generalmente assume un pacchetto di prescrizioni in un'applicazione concreta. Il pacchetto rappresenta il passo incrementale fondamentale del processo continuo di pianificazione di *Strategic Choice*.

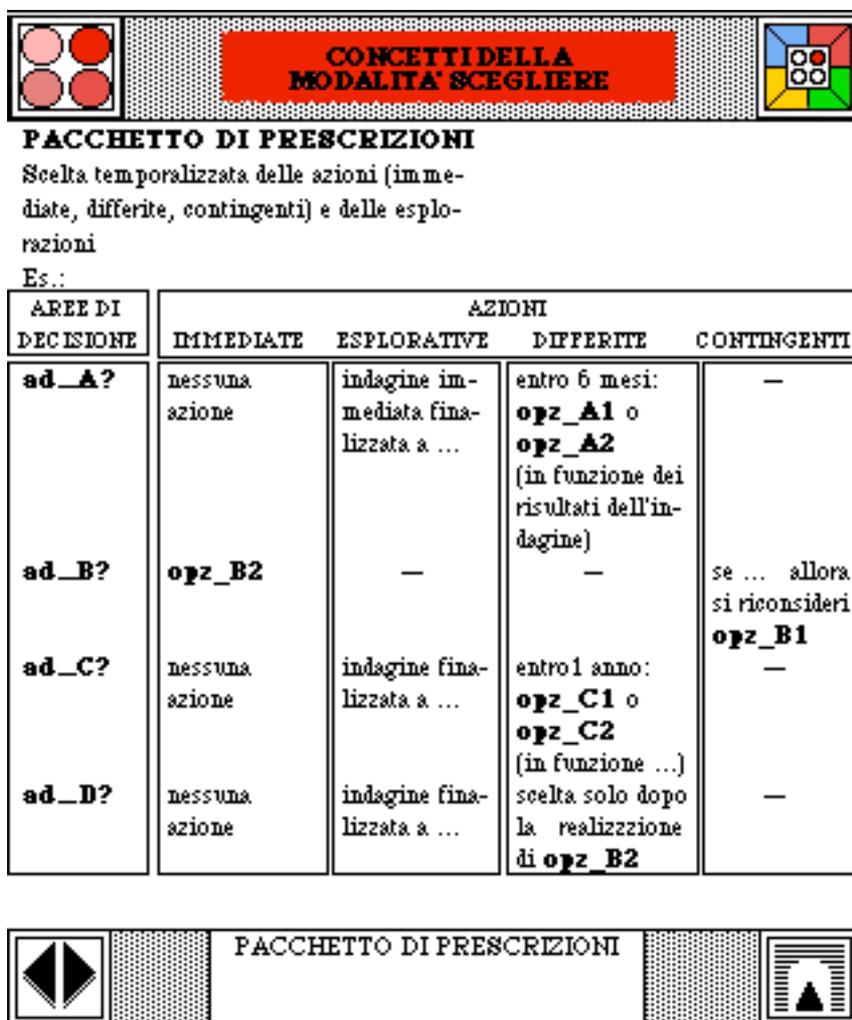


figure 19

BIBLIOGRAFIA

Faludi A. (1987) "A decision-centred view of environmental planning", Pergamon Press, Oxford.

Friend J.K. and Hickling A. (1987) "Planning under pressure: The Strategic Choice Approach" , Pergamon Press, Oxford.

Friend J. K.and Jessop W.N. (1969) "Local Government and Strategic Choice", Pergamon Press, Oxford.

Luckman J. (1967) "An approach to the Management of Design", Operational Research Quarterly, 18, 345-58.

Rosenhead J. (ed.) (1989)
"Rational Analysis for a Problematic World", Wiley & Sons, New York.

Una selezione delle applicazioni di Strategic Choice (da Friend and Hickling 1987)

Località: WORCESTER, INGHILTERRA (1973-74)

Gruppo di lavoro: planners della città di Worcester e dalla contea di Hereford e Worcester.

Tema: formulazione di politiche alternative con l'ausilio della metodologia (prima applicazione di *Strategic Choice*: in seguito l'approccio è stato applicato a diversi altri problemi di programmazione nella stessa contea).

Località: LEICESTERSHIRE, INGHILTERRA (1975-76)

Gruppo di lavoro: planners di Rutland e associazioni di vari centri urbani della contea di Leicestershire.

Tema: redazione di un piano generale per il distretto rurale di Rutland.

Località: ALMELO, HENGELLO, ENSCHEDE, OLANDA (1982)

Gruppo di lavoro: consulenti multidisciplinari del Heidemij Advirsbureau of Arnhem, per conto del Gewest of Twente (consorzio di 21 comuni).

Tema: Scelta delle alternative di localizzazione di una discarica di rifiuti solidi urbani.

Località: EMMEN, PROVINCIA DI DRENTHE, OLANDA (1982)

Gruppo di lavoro: amministratori, planners, ingegneri e altri professionisti, coordinati da A. Hickling e A. de Jong.

Tema: redazione di uno strumento di controllo politico delle violazioni del piano per l'ambiente della città di Emmen (parte di un progetto di ricerca commissionato dal governo centrale).

Località: RECIFE, BRASILE (1984)

Gruppo di lavoro: esperti di diverse discipline, costituito da membri del FIDEM (agenzia di pianificazione dell'area metropolitana) con la collaborazione di J. Friend.

Tema: Applicazione di *Strategic Choice* all'esplorazione di alternative dell'uso del suolo, delle politiche economiche, sociali e infrastrutturali per l'isola di Itamaracà, nell'ambito della redazione piano dell'area metropolitana.

Località: DEN HAAG, OLANDA (1985)

Gruppo di lavoro: membri del Ministero dei Trasporti e del Ministero del VROM (abitazioni, piani e ambiente), coordinati da Allen Hickling.

Tema: Coordinamento interministeriale, nell'ambito di un problema riguardante la rimozione delle scorie inquinate accumulate con il drenaggio del delta del Reno.

Località: PROVINCIA DELL'OLANDA DEL NORD (1986)

Gruppo di lavoro: planners ed esperti di diverse discipline e due membri del Ministero dell'Ambiente (coordinatore A. Hickling).

Tema: Piano di sviluppo provinciale per la rimozione dei rifiuti solidi urbani.