



Atti della XV Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti
L'Urbanistica che cambia. Rischi e valori
Pescara, 10-11 maggio 2012

Planum. The Journal of Urbanism, n.25, vol.2/2012
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2012

GIS e giustizia sociale nella gestione territoriale: luci ed ombre

Elena Giannola

Università degli Studi di Palermo
Dottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale
Facoltà di Architettura
Email: elena.giannola@unipa.it
Tel. 327.2062694

Abstract

Il tema della giustizia sociale negli ultimi anni è sempre più presente nel dibattito contemporaneo: i meccanismi della politica e dell'economia, il fenomeno della globalizzazione, la concentrazione sempre maggiore di migranti nelle città europee e la composizione del contesto sociale urbano che si fa sempre più complessa e frammentata, rendono più profonde le fratture e le differenze tra cittadini. Politici e amministratori per adeguarsi alle "buone pratiche" internazionali hanno cercato di adottare nella gestione territoriale nuove strategie e nuovi strumenti, tra cui i GIS (Geographic Information System). Tali strumenti, per quanto comportino notevoli vantaggi, tuttavia non sono esenti da limiti ed errate impostazioni metodologiche. Infatti spesso vengono sfruttati solo ai fini di operazioni di "marketing urbano", per conferire un'immagine di efficienza e modernità, e non per garantire realmente una partecipazione collettiva ed un accesso "democratico" ai processi decisionali.

Giustizia sociale: dibattito contemporaneo

L'affermazione del neoliberalismo come sistema economico – politico "vincente" in Europa negli ultimi decenni, la diffusione sempre maggiore del fenomeno della globalizzazione, e di conseguenza le politiche di inclusione/esclusione rivolte alle culture, alle identità "altre", "estranee" rispetto a quella dominante, hanno reso il tema della giustizia sociale un elemento fondamentale del dibattito contemporaneo. Il contesto privilegiato di applicazione di tali dinamiche politico – sociali è quello urbano: la città infatti è il luogo dove avviene l'incontro/scontro tra i meccanismi economici e i valori – cardine della struttura sociale, tra le ragioni del potere e quelle della vita quotidiana degli abitanti, il luogo dove la gestione delle risorse è soggetta a condizionamenti fortissimi, sostanzialmente esercitati da poteri esterni alla città e sovraordinati rispetto ad essa, che suscitano rivendicazioni e proteste sempre più esasperate da parte di chi è necessariamente costretto a subire le decisioni imposte "dall'alto".

La città odierna è un insieme complesso e intricato di forze e di interessi diversi, spesso inconciliabili. Al di là dei poteri definiti "forti", costituiti dai rappresentanti istituzionali e dagli esponenti più facoltosi del mondo dell'imprenditoria e dell'industria, la città è popolata non da un'unica comunità ma da numerosi gruppi sociali, diversi per cultura, fascia d'età, provenienza, esigenze, aspettative, idea di futuro possibile.

Il conflitto tra le parti per il diritto alle decisioni e alle scelte riguardo il territorio ha visto moltiplicarsi negli ultimi anni livelli, protagonisti e istanze: in tale contesto, in cui vige la "legge del più forte", la capacità di applicare strategie di persuasione e strumenti di controllo è diventata sempre più indispensabile alla classe politica dirigente per evitare compromessi che possano limitare il suo potenziale d'azione e salvaguardare la propria *leadership*.

Negli ultimi decenni inoltre si è andata consolidando una coscienza della cittadinanza che a partire "dal basso", dalle minoranze escluse dalla gestione del territorio, sta segnando il passaggio ad una nuova società, in cui le differenze reclamano uno spazio adeguato e pari valore rispetto al resto della collettività. Sulla base teorica del pensiero di Jacques Rancière (Rossi, Vanolo, 2010), secondo cui la politica non equivale all'esercizio del

governo ma al contrario alla contestazione dell'ordine costituito per un continuo miglioramento e progresso reale della società, si va consolidando una "geografia minore" (Galluccio 2007) in cui le minoranze adottano sempre di più strategie comunicative e d'espressive alternative per testimoniare la loro effettiva presenza sul territorio.

Il dibattito sulla giustizia sociale e sulle questioni di democrazia urbana (Rossi, Vanolo, 2010) ha avuto origine nel mondo accademico negli anni '70 con l'opera di John Rawls, *A Theory of Justice* (1971), in cui veniva presentata una sorta di mediazione tra libertà individuale e bene collettivo, quest'ultimo visto all'epoca come un intralcio al libero mercato. Del 1973 è l'opera di David Harvey, *Social Justice and the City*, che ricollega il tema della giustizia sociale a quella della generazione del capitale e del profitto, e alla lotta di classe, secondo un'interpretazione di stampo prevalentemente marxista. Numerosi studiosi hanno in seguito elaborato a tal proposito riflessioni e teorie, da Michael Walzer (1983) a Michael Sandel (1998), fino ad arrivare alla visione critica di Iris Marion Young (1990), che nel suo libro *Justice and the Politics of Difference* è la prima a parlare di partecipazione delle fasce più deboli alle scelte pubbliche e di necessità di espressione delle istanze delle minoranze all'interno del processo di gestione urbana. Questa visione fa ampio riferimento ad uno dei concetti – chiave del tema "giustizia" in ambito urbano, quello del cosiddetto "diritto alla città", espresso nell'opera del filosofo francese Henri Lefebvre (1968): per lui lo "spazio" non era soltanto quello costruito ma anche quella dimensione che si viene a creare a livello emotivo, morale, culturale, identitario, che esiste al di là della componente fisico – strutturale in sé e che costituisce il senso di comunità e di appartenenza degli abitanti di una città. Senza questo, un insieme di abitazioni, strade, servizi, spazi pubblici, luoghi istituzionali, centri industriali e commerciali non può chiamarsi "città": dunque Lefebvre afferma la superiorità del "valore d'uso" sul valore di scambio dei singoli edifici ed elementi che compongono lo spazio urbano.

Il senso di appartenenza e di identità a sua volta è uno dei punti fondamentali delle indagini sull'immagine che i cittadini hanno della propria città, sul senso di benessere/malessere percepito, che influisce in modo determinante sulle aspettative, sulla qualità della vita urbana, sui meccanismi di apertura/difesa nei confronti di possibili elementi di novità provenienti dall'esterno. A tal proposito sono illuminanti gli studi di Kevin Lynch nell'opera *The Image of the City* (1960) sulla figurabilità urbana e le analoghe ricerche, condotte in Brasile, di Maurizio Memoli, raccolte nel suo libro *La città immaginata. Spazi sociali, luoghi, rappresentazioni a Salvador de Bahia*, (2005). Il bisogno di identificazione in un'immagine, una cultura, un *modus habitandi*, è uno dei motivi alla base delle proteste e delle contestazioni da parte dei cittadini contro le direttrici di sviluppo stabilite dai protagonisti del governo della città. Spesso infatti, in nome del raggiungimento di una posizione di concorrenzialità nei confronti del più ampio contesto nazionale e/o internazionale, essi adottano strategie e politiche non coerenti con le reali peculiarità e necessità del territorio che amministrano, stravolgendone gli equilibri consolidati.

Dunque gli organi amministrativi per gestire i conflitti e trovare convenienti e ragionevoli accordi, al fine di portare avanti tali politiche etichettate con termini quali "modernità", "progresso", "sviluppo", "avanguardia", rivolgono tutti i loro sforzi verso la conquista del consenso collettivo (Forester, 1989), ottenuto oggi proprio sfruttando quella nuova coscienza urbana, quella nuova consapevolezza dei propri diritti che si è andata rafforzando in questi ultimi decenni. La propaganda dei programmi politici, e in particolar modo di quelli che riguardano il governo del territorio, viene condotta infatti mettendo a disposizione spazi di dialogo e confronto con determinate rappresentanze di cittadini, inaugurando strumenti innovativi come i servizi resi disponibili on – line, giustificando le scelte dell'amministrazione dietro nomi di professionisti illustri, proponendole come "il meglio" di cui si dispone. In quest'ottica, i GIS (Geographic Information System), soprattutto quelli di facile utilizzo da parte di utenti non specializzati nel settore, diventano uno strumento fondamentale di comunicazione tra l'amministrazione e il cittadino, un veicolo fondamentale di costruzione del consenso, piuttosto che di reale informazione e conoscenza.

I GIS: icona o illusione della modernità

L'articolo di Jerome Dobson, *Automated Geography* (1983), inaugura il dibattito sui GIS, (sistemi informatici che mettono in relazione dati alfanumerici con punti georeferenziati di mappe informatizzate). Svolta tecnologica verso la modernità o rischio di riduzione ad un eccessivo ed esclusivo tecnicismo? Il dibattito sui GIS in ambito geografico è stato lungo e controverso, fondato principalmente sulle riserve riguardo la loro effettiva "democraticità", o piuttosto sul rischio di una loro strumentalizzazione e di un loro possibile utilizzo al servizio dei poteri precostituiti.

Le posizioni degli studiosi in merito in questi ultimi 30 anni sono state varie e complesse, dall'entusiastico elogio che ne fa Stan Openshaw (Openshaw, 1996) alla visione più prudente e critica di John Pickles e seguaci, (Pickles, 1995), alimentando un corpus disciplinare notevole e una rielaborazione di concetti e impostazioni metodologiche che hanno portato via via all'accettazione sostanziale di tali nuovi strumenti, a patto di sviluppare adeguate metodologie di utilizzo e di definire opportuni confini disciplinari e relativi criteri di interpretazione. Per dirla con le parole di Alfonso Giordano, "la domanda che molti si pongono è se il tradizionale modo di

costruire un GIS non rinforzi e legittimi le esistenti relazioni di potere e non perpetui le disuguaglianze sociali” (Giordano, 1996).

In Italia tali sistemi informatici vengono anche definiti Sistemi Informativi Territoriali (SIT), con una maggiore enfasi sulla dimensione “territoriale” degli stessi, quindi con un’accezione più materiale e concreta del loro significato essenziale. Nel passaggio dal contesto del dibattito più prettamente teorico – accademico a quello dell’applicazione pratica, i GIS come gli altri strumenti subiscono necessariamente un riadattamento a quelle che sono le specifiche caratteristiche del sistema gestionale in questione, le competenze dei tecnici che li utilizzano e le finalità che essi perseguono. Al contempo, in funzione della novità di tali strumenti, le metodologie non solo di utilizzo degli stessi ma anche e soprattutto di impostazione delle analisi, della raccolta dei dati, dell’individuazione delle potenzialità operative e progettuali, vengono inevitabilmente rielaborate e rimodellate in maniera adeguata.

Oggi vi sono svariate forme di GIS e *web* – GIS, alcuni dei quali aperti a fasce estremamente ampie di utenti. È il caso, per citarne uno, del software Google Earth, che rappresenta l’icona della “democraticità”: scaricabile gratuitamente da internet, richiede requisiti minimi di sistema per l’installazione, disponibile in diverse lingue, consente di entrare con un semplice “click” all’interno dei centri urbani più impensabili, visualizzando le immagini costantemente aggiornate; consente inoltre di realizzare disegni in 3D di determinati contesti urbani e di caricarli sul sistema. L’idea di fondo sembra essere “tutti possono esplorare ogni luogo possibile”. Certo, i limiti in realtà vi sono e sono notevoli, ma finché il sistema viene utilizzato per scopi puramente personali e per divertimento, non emergono in modo evidente. Tuttavia sono presenti, latenti, e sono rappresentati dal sottile equivoco del considerare “vera” una rappresentazione che per sua definizione non può esserlo. Una rappresentazione è sempre un filtro, una lente di interpretazione della realtà, ma sullo schermo di un computer l’immagine è così verosimile da rendere davvero difficile non considerarla autentica e oggettiva in senso pieno.

La discussione sui GIS inoltre è resa più complessa dal fatto che con il termine “GIS” si indica tutta una serie di strumenti estremamente diversi tra loro, per cui restringo qui il campo ai GIS che possono essere utilizzati nella pianificazione urbana e territoriale, o resi disponibili come veicolo di comunicazione di piani, progetti, indirizzi tecnico – politici.

L’impatto tra GIS e pubbliche amministrazioni (Cianarella, Craglia, Ravaglia, Secondini, Valpreda, 1998) costituisce il punto in cui si inserisce l’intervento politico nel controllo e nell’orientamento dei percorsi da seguire, in vista di ben precisi e determinati obiettivi da raggiungere, primo fra tutti come già accennato la diffusione di un’immagine positiva dell’operato dell’amministrazione di riferimento e un implicito suggerimento al consenso.

L’utilizzo dei GIS come strumento di pianificazione, per esempio nei Piani territoriali di coordinamento provinciale, è attualmente riservato alla sola categoria dei tecnici, che sfruttano le mappe informatizzate per sistematizzare i dati, ottenere differenti *layer*, ovvero strati di informazioni, da visualizzare separatamente e mettere in relazione di volta in volta a seconda delle fasi del lavoro: ben altra cosa sono invece i GIS a cui tutti gli altri utenti possono accedere, che servono quasi esclusivamente come strumento informativo e assolutamente non partecipativo.

Un esempio concreto può contribuire a rendere più chiaro il concetto: molti siti istituzionali di comuni italiani, come quello del Comune di Milano (Figura 1), riportano al loro interno link che rimandano a mappe interattive, o meglio ancora agli elaborati del Piano Regolatore Generale, o altri Piani che coinvolgono il territorio comunale; sono presenti inoltre link che rimandano a sistemi informativi regionali (per esempio il portale S.I.T.R. della Regione Sicilia). Può essere particolarmente interessante indagare su cosa effettivamente venga messo a disposizione dell’utente, su quale sia il punto di vista di chi propone il servizio o il documento in relazione a chi ne è il destinatario ultimo.

Come si vede dall’immagine, questi strumenti vengono presentati come elementi che “facilitano” il dialogo tra amministrazione pubblica e cittadino: termini come “on-line”, “aggiornato”, “accessibile 24 ore su 24”, trasmettono un’immagine di efficienza, trasparenza, comodità, eccezionalmente efficace ed immediata. Si tratta di un’ottima pubblicità che contribuisce ad innalzare la posizione di un comune “virtuoso” come Milano nella graduatoria delle città funzionali, attrezzate, dove la *web-communication* ha risolto almeno apparentemente tutti i problemi della vecchia, polverosa, obsoleta burocrazia degli uffici e delle scartoffie.

In realtà le cose non stanno esattamente così: se analizziamo più in profondità la questione ci renderemo conto che sia a livello strettamente tecnico che a livello disciplinare l’utilizzo di un “GIS per tutti” presenta delle problematiche e delle incongruenze che contribuiscono ad allontanare i cittadini dall’arena del reale conflitto e ad accontentarli con immagini illusorie di qualcosa che nei fatti continua ad essere loro negata, ovvero la possibilità di accedere con pieno diritto al tavolo decisionale.

COMUNE DI MILANO - SERVIZI ONLINE COMUN...

Servizi on-line

Oggi Milano è più facile con gli sportelli interattivi del Comune. Pagamenti, prenotazioni e pratiche da inviare diventano operazioni che puoi compiere da casa o dall'ufficio

Area C
SERVIZIO ACCESSIBILE 24 ORE SU 24 E 7 GIORNI SU 7
Un semplice clic per richiedere e attivare il ticket di ingresso, registrare il tuo veicolo, calcolarne il valore di accesso

Residenza stranieri
SERVIZI ANAGRAFICI
Se sei un cittadino UE o EXTRA UE e richiedi per la prima volta la residenza a Milano prenota il tuo appuntamento on line.

PRG on line
PIANO REGOLATORE ON LINE
Le informazioni relative al PRG vigente aggiornato con le varianti e i progetti attuativi adottati o approvati sono consultabili on line attraverso una applicazione GIS (Geographic Information System)

Albo pretorio
Area C
Banche dati e statistiche
Bandi e pubblicazioni urbanistiche
Cerca il tuo quartiere e la tua zona
Servizi anagrafici
ICI
Lavoro e concorsi
Multe
Oggetti rinvenuti
Pagamenti
Pratiche on line
Prenotazione musei e ricerche in biblioteca
Scuola e formazione
Servizi funebri
TARSU

Internet | Mod

Figura 1. Pagina dei servizi on-line presente all'interno del sito istituzionale del Comune di Milano

Le rappresentazioni cartografiche, comprese quelle informatizzate, sono fortemente influenzate da molteplici fattori: da chi sono redatte, per quali finalità vengono realizzate, quale contesto culturale le produce, a chi sono rivolte. In quanto prodotti culturali sono dei testi, soggetti ad una precisa “retorica” formale che può essere svelata attraverso un processo di “decostruzione” (Harley, 2001). In qualsiasi elaborato cartografico, compreso quello informatico, può essere rintracciata una retorica di fondo, che è necessario individuare e tenere in conto per cogliere il reale valore semantico e la reale funzione dell’elaborato in questione: solo in questo modo è possibile riconoscerne i limiti, indagarne le caratteristiche e le potenzialità, per leggerlo ed utilizzarlo senza ambiguità, equivoci o forzature.

Proviamo per esempio a decostruire il GIS presente sul sito del comune di Milano: innanzitutto teniamo presente che l’autore del GIS è l’ente pubblico. Ciò significa che la raccolta dei dati, la scelta di quali inserire nel sistema e di quali invece fossero superflui o fuorvianti, è stata effettuata da chi ha dirige il governo del territorio che sta descrivendo: dunque tale descrizione non è oggettiva in senso stretto. Le finalità per cui è stato redatto sono ufficialmente la comunicazione delle azioni della pubblica amministrazione in tema di pianificazione e la sensibilizzazione dei cittadini nei confronti dell’utilizzo delle risorse del proprio territorio: ma non è difficile individuare in questo una sottesa volontà di pubblicizzazione dell’impegno degli amministratori, per suscitare negli utenti valutazioni positive del servizio e dunque predisposizione favorevole e fiducia nei confronti degli amministratori stessi. Risulta chiaro che attraverso questo portale *web* non è possibile esprimere la propria opinione; non è prevista la contestazione delle norme di piano, né quella delle modalità di rappresentazione del territorio, l’utente non è abilitato ad alcuna modifica del sistema. Questo contraddice l’idea di “sportello interattivo” presentata dalla citata pagina *web*. Inoltre per quanto riguarda l’accessibilità, essa è limitata agli utenti che possiedono un computer e che dispongano di una connessione ad internet, che abbiano le necessarie competenze per utilizzare il portale *web*: ne risultano dunque escluse significative fasce di popolazione, che per età, dotazione strumentale e conoscenze non possono usufruire del servizio.

Naturalmente si tratta solo di un esempio: diversi comuni italiani presentano all’interno dei loro siti modalità di comunicazione tra cittadino e amministrazione tramite posta elettronica, ma se consideriamo che tutto questo è solo un semplice *optional*, una dotazione facoltativa di amministrazioni che si autodefiniscono “eccellenti”, e non un reale spazio di espressione giuridicamente riconosciuto, la questione resta aperta.

Conclusioni

Diversi sono gli aspetti da affrontare e ridefinire affinché i GIS possano realmente assumere un ruolo importante in un momento come quello odierno, in cui le riforme legislative e le profonde trasformazioni socio – culturali rendono sempre più urgente un cambiamento profondo dei sistemi di gestione di un territorio in continua e rapida evoluzione. In un contesto sempre più multiculturale e globalizzato, in una congiuntura politico – economica singolare come quella della crisi di cui osserviamo oggi le conseguenze, è necessario analizzare con lucidità e razionalità le potenzialità rappresentate dalla ricerca, perché tali risorse servano finalmente per il miglioramento della qualità della vita quotidiana di tutti noi. Il dibattito non può rimanere confinato all’ambito disciplinare degli specialisti del settore, degli “addetti ai lavori”: se si individua nella partecipazione il futuro della società urbana diventa allora un dovere preciso costruire strumenti adeguati per la sua realizzazione.

Al di là dei loro limiti, i GIS possono costituire un importante supporto per la pianificazione e per la realizzazione di quella partecipazione collettiva, di quell’accessibilità alle decisioni e ai processi di elaborazione dei piani territoriali, indispensabile per garantire una reale efficacia delle scelte, un reale progresso socio – economico, un mirato sfruttamento delle risorse.

L’indagine sulla diffusione, l’utilizzo e la gestione di tali software appare quindi oggi investita di un ruolo – chiave per interpretare e comprendere le trasformazioni in atto nella società, che si ripercuotono nella visione e nella gestione di uno spazio definito “territorio”, che costituisce il nostro “*habitat*”.

Bibliografia

- Ciancarella L., Craglia M., Ravaglia E., Secondini P, Valpreda E., (1998), *La diffusione dei GIS nelle amministrazioni locali italiane. Nuove opportunità per il governo del territorio*, Milano, Francoangeli;
- Forester J., (1989), *Planning in the Face of Power*, The Regents of the University of California;
- Galluccio F., (2007), “L’impero e le sue scale: «metafisica» del potere, tracce per una geografia minore”, in *Rivista geografica italiana*, n. 113, vol. 1, pp. 27 – 45;
- Giordano A., (1996), “Gli aspetti sociali dei sistemi informativi geografici: riflessioni su possibili direzioni di sviluppo dei GIS”, in *Geotema* n. 6, pp.57 – 68;
- Harley B., (2001), “Deconstructing the map”, in C. Minca (a cura di), *Introduzione alla geografia postmoderna*, CEDAM, Padova, pp.237 – 258;
- Harvey D., (1973), *Social Justice and the City*, Arnold, London;
- Lynch K., (1960), *The image of the city*, Massachussets Institute of Technology and the President and Fellows of Harvard College;
- Memoli M., (2005), *La città immaginata. Spazi sociali, luoghi, rappresentazioni a Salvador de Bahia*, Milano, Francoangeli;
- Openshaw S., (1996), “Il geociberspazio: una nuova frontiera di ricerca per il geografo”, in *Geotema* n. 6, pp. 88– 99;
- Rossi U., Vanolo A., (2010), *Geografia politica urbana*, Bari, Laterza.

Sito web

Servizi al cittadino disponibili sul sito ufficiale del Comune di Milano, nella sezione Servizi online
http://www.comune.milano.it/portale/wps/portal/!ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os_hAc8OgAE8TlwMDJ2MzAyMPIzdfHw8_Y28jQ_1wkA6zeD9_o1A3E09DQwszV0MDIzMPEyefME8DdxdiLwBDuBooO_nkZ-bql-QnZ3m6KioCADL1TNQ/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfQU01UIBJNDIwT1RTMzAySEtMVEs5TTMwMDA!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/ContentLibrary/servizi+on-line/servizi+online/servizi+on+line+home+page