

Municipi a Milano. Ruoli, opportunità e limiti nello scambio tra istituzioni 'iperlocali' e cittadinanza

Antonella Bruzzese

Abstract

Il contributo riflette sul ruolo dei municipi in relazione alle forme di apprendimento tra istituzioni, cittadini, associazioni. Le considerazioni si basano in primo luogo sull'esperienza diretta di chi scrive, maturata come consigliera eletta, assessore e vicepresidente di un municipio milanese. Quali forme di apprendimento nella attività amministrativa di un municipio? Come si articolano e in che direzioni si muovono? Che ruolo ha il municipio? Quali i limiti di tale apprendimento e come facilitarlo e renderlo efficace? A partire da progetti e processi su cui chi scrive ha avuto responsabilità e praticato una osservazione partecipante, il paper riflette intorno a tre ruoli del municipio nella relazione tra cittadini e amministrazione nel governo del territorio alla scala 'iperlocale'. Tre ruoli – *tramite, portatore di conoscenza, attivatore di forme di cura* – che illuminano contestualmente potenzialità e limiti dell'azione pubblica e del processo di apprendimento.

This contribution reflects on the role of districts (municipi) in relation to forms of mutual learning between institutions, citizens, and associations. The considerations are primarily based on the writer's direct experience as an elected councilor, assessor, and vice-president of a Milanese district. What forms of learning are in the administrative activity of a city hall? How are they articulated, and in what directions do they move? What role does the city hall play? What are the limits of this learning, and how can it be facilitated and made effective? Starting from projects and processes on which the writer has had responsibility and practiced participant observation, the paper reflects on three roles of the municipality in the relationship between citizens and administration in the governance of the territory at the 'hyperlocal' scale. Three roles – intermediary, knowledge keeper, and activator of forms of care – contextually illuminate potentials and limits of public action and the learning process.

Parole chiave: istituzioni iperlocali; apprendimento reciproco; Milano

Keywords: hyperlocal institutions; mutual learning; Milan

Introduzione

Nell'ambito della riflessione sulle forme di apprendimento reciproche tra istituzioni di diversi livelli, cittadini, organizzazioni formali e informali, il presente contributo ragiona sul ruolo dei municipi milanesi intesi come istituzione 'iperlocale' collocati in una *posizione intermedia* tra amministrazione locale e cittadinanza.

Le considerazioni proposte di seguito trovano la loro ragion d'essere in primo luogo nell'esperienza diretta di chi scrive, maturata come consigliera municipale eletta, assessora e vicepresidente di un municipio milanese. Questo ha reso possibile seguire in prima persona e con ruoli decisionali una serie di progetti ed attività amministrative che sono diventate oggetto di pratica auto-riflessiva (Schön, 1983). In particolare, l'oggetto di tale pratica auto-riflessiva assunto qui è un insieme di processi di trasformazione urbana di scala locale, di progetti per lo spazio pubblico e di gestione del verde, corrispondenti alle deleghe assessorili.

A fondamento delle riflessioni che seguiranno ci sono alcuni assunti: la consapevolezza che l'esperienza sia una delle più efficaci forme di apprendimento, la convinzione che nell'interazione l'apprendimento pur con intensità differenti sia (quasi) sempre reciproco e, ancora, la precisazione che l'apprendimento a cui si fa riferimento qui è relativo alla costruzione di conoscenza *per l'azione* (Crosta, 1998), overosia una conoscenza finalizzata a consolidare, migliorare o modificare pratiche, procedure, progetti. Con queste premesse, il paper prova a rispondere ad alcune domande: quali forme di apprendimento riconosciamo nella prassi più o meno ordinaria dell'attività amministrativa di un municipio? Come si articola e in che direzioni si muove? Che ruolo ha avuto, in particolare, il Municipio 3 di Milano e, nello specifico, la sottoscritta in quanto rappresentate di quell'istituzione e quanto tale esperienza è generalizzabile? E, infine, quali limiti si possono riconoscere in queste forme di apprendimento e, di conseguenza, cosa serve per facilitarlo e renderlo più efficace?

Per tentare di rispondere a tali domande il paper fornisce alcune informazioni generali sui municipi (§1); precisa il posizionamento del soggetto/oggetto di analisi (§2); individua tre differenti ruoli che il Municipio ha svolto appoggiandosi ad alcuni casi emblematici ed esemplificativi (§3); propone, infine, alcune considerazioni sulla rilevanza dell'esperienza, sull'apprendimento dei processi di trasformazione urbanistica (§4).

Municipi a Milano

Milano è suddivisa in nove municipi, ciascuno con una popolazione variabile tra 90.000 e 190.000 abitanti. Assecondando la

natura monocentrica della città, il Municipio 1 coincide con il centro storico. Gli altri otto si dispiegano tra il Municipio centrale e i confini comunali, definendo settori circolari, i quali intersecano una pluralità di situazioni urbane che vanno dalle aree semicentrali ad alta densità dei piani ottocenteschi, fino ad ambiti periferici o addirittura rurali.

Sono stati istituiti con la stessa legge 56/2014 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni” che ha designato le città metropolitane con l’idea di innovare la governance a livello locale. Dal punto di vista territoriale, i Municipi riprendono la suddivisione dei 9 Consigli di Zona, a loro volta esito di un accorpamento deliberato nel 1999¹ delle 20 circoscrizioni istituite a loro volta nel 1968.

Le differenze tra le Zone e i Municipi riguardano prevalentemente le mansioni e il ruolo, che, nel caso dei Municipi avrebbero dovuto aumentarne l’autonomia e il potere decisionale. In particolare, il Regolamento dei Municipi approvato dal Comune di Milano nel 2016² prevedeva l’elezione diretta del Presidente di Municipio (differentemente da quanto avveniva per le Zone, i cui presidenti erano nominati dal Sindaco); una riduzione del numero dei consiglieri (ridotti a 31) eletti in concomitanza delle elezioni comunali; l’introduzione di una giunta municipale composta di tre assessori, almeno due dei quali scelti tra i consiglieri eletti, con deleghe e compiti di natura esecutiva che affiancano il presidente nelle attività di governo e gestione del territorio.

Al municipio spettano alcuni poteri di *gestione* e alcune possibilità di *finanziamento* diretto di iniziative socioculturali del territorio. Nello specifico, gli ambiti di intervento del Municipio riguardano il *verde pubblico* e l’arredo urbano, grazie alla facoltà dei municipi di destinare in autonomia una quota parte delle risorse del bilancio comunale riservate alla manutenzione straordinaria del verde (sebbene poi l’implementazione dipenda sempre dall’approvazione del Comune e dalle sue strutture tecniche); la gestione e manutenzione del *patrimonio comunale assegnato* che consiste, nel caso del Municipio 3, ad esempio, in un auditorium, una palestra e poche altri spazi; la gestione di alcuni servizi alla persona, educativi, culturali e sportivi, grazie alla possibilità di conferire patrocini e il sostegno economico a

1 Delibera del Consiglio Comunale n.15/1999.

2 Delibera del Consiglio Comunale n.17/2016.

supporto di iniziative e progetti; la *sicurezza urbana* e viabilità di quartiere, grazie alla relazione con la Polizia Locale; alcune pratiche di edilizia privata come la presentazione delle CILA - Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata per la presenza di personale tecnico dedicato.

Altri ambiti di intervento riguardano *l'attività consultiva* svolta attraverso la formulazione di *pareri*, nel contesto di procedure autorizzative di trasformazioni edilizie che prevedano interventi di interesse pubblico (aree e/o servizi in cessione o a uso pubblico, ad esempio, o opere pubbliche realizzate a scomputo oneri o dal Comune) e la promozione dell'*informazione* delle attività del Municipio e della *partecipazione* dei cittadini alle iniziative.

Sebbene i poteri di gestione siano limitati, le possibilità di finanziamento dirette ridotte e i pareri non vincolanti, il Municipio svolge in ogni caso un ruolo di 'cinghia di trasmissione' tra cittadinanza e istituzioni, pur con molte potenzialità inesprese che a distanza di quasi 10 anni dalla loro istituzione non sembrano aver avuto evoluzioni positive. Per statuto, dunque, i municipi milanesi si collocano in posizione intermedia tra cittadini e amministrazione comunale e rappresentano un ambito di osservazione estremamente fertile ai fini delle riflessioni sulle forme di apprendimento reciproco di cittadini e istituzioni.

Pur facendo le debite distinzioni di natura giuridica, scala e ruoli, nella relazione coi cittadini i municipi hanno delle affinità con ciò che il mondo anglosassone chiama *hyperlocal councils*. Quei consigli '*community-based*'³ – i più frequenti dei quali sono le '*parish councils*', le parrocchie civili, i più bassi enti amministrativi – che hanno un ruolo fondamentale nella definizione ad esempio dei *neighborhood plans* e in generale nella governance alla scala di quartiere, particolarmente vicini a esigenze delle comunità e capaci di rappresentarle, in quanto 'il livello di governo più vicino e più accessibile per i cittadini' (Swift e Billingham 2024: 11).

Imparare dalle pratiche/orientare le pratiche. Posizionamenti.

Il presente contributo si basa primariamente sull'esperienza personale. Accanto all'attività accademica, ho rivestito il ruolo di Assessora a Urbanistica, Verde e Spazio pubblico e di

³ Il termine è usato anche per indicare quelle forme di governance '*place-based*', a scala – appunto – iperlocale e che implicano una pluralità di attori pubblici e privati (Vey e Storrington, 2022)

Vicepresidente del Municipio 3 di Milano tra il 2016 e il 2021. I principali compiti formali riguardavano la gestione del verde 'di quartiere', l'individuazione delle priorità nelle manutenzioni stessa di verde e strade e la formulazione dei pareri consultivi richiesti alla Giunta di Municipio o la partecipazione a quelli formulati dal Consiglio. Tutte attività che prevedevano una stretta relazione, da una parte, con i cittadini che segnalavano urgenze, richiedevano interventi, sollevavano problemi o lanciavano proposte e, dall'altra, con gli organi del Comune, sia politici (Assessorati all'Urbanistica e Verde, alla Mobilità e alla Partecipazione), sia tecnici (le rispettive Direzioni e uffici tecnici).

Le considerazioni che propongo emergono quindi e soprattutto da questa particolare posizione che è, come quella del Municipio, *intermedia tra cittadini e altri livelli istituzionali* e, in ogni caso, è caratterizzata da *approccio tecnico ai problemi* prima ancora che politico, figlio della mia formazione accademica e della pratica professionale svolta prima di accettare l'invito a candidarmi e poi, una volta eletta, a rivestire questo ruolo. La provenienza, come si suol dire, 'dalla società civile' e dal mondo dell'università e delle professioni e non dal mondo della militanza politica, non è irrilevante nel definire il tipo di sguardo, atteggiamento e attitudine, nel modo di agire. Da tale posizione, quindi, per cinque anni mi è stato possibile praticare una osservazione 'partecipante' e soprattutto riflettere sulle pratiche nel loro farsi, avendo potuto seguire da vicino e 'da dentro' alcuni processi di governo e trasformazione, con un ruolo decisionale in alcuni di essi.

Il tema dell'apprendimento e della costruzione di conoscenza con le domande 'chi impara da chi e cosa' in questo contesto assume una chiave duplice sulla base del *soggetto* dell'apprendimento: che in un caso è il municipio inteso come soggetto collettivo, nell'altro, la persona (chi scrive, quindi), soggetto individuale dell'esperienza. Questa distinzione si biforca a sua volta sulla base della *finalità*: costruzione e trasferimento di conoscenza *rivolta all'azione* e in questo caso a migliorare l'azione di governo vs. costruzione e trasferimento di *conoscenza per sé* o – caso mai – per migliorare l'insegnamento accademico in questo caso specifico. A ciò si aggiunge una ulteriore distinzione relativa alla *direzione* prevalente in cui si muove il passaggio di

informazioni e conoscenza, posto che si tratta sempre di uno scambio (in questo caso, quello che io, in quanto ricercatrice e docente di urbanistica, ho appreso da quella esperienza amministrativa e se, e in che misura, qualcosa è stato trasferito all'istituzione amministrativa). Infine, quando si parla di soggetti collettivi, un altro punto riguarda il *radicamento* di certe forme di apprendimento. Le istituzioni sono persone (Donolo 1997; De Leonardis, 2001) e certi apprendimenti istituzionali non possono prescindere dalle individualità, dalla loro permanenza dentro le istituzioni e dalla loro capacità di depositare, consolidare - radicare appunto - certa conoscenza nelle strutture. Ciò ha a che fare coi temi di innovazione delle prassi amministrative e istituzionali. E dunque, per rispondere alla domanda 'chi impara da chi', sarebbe interessante riuscire a tenere in conto anche il fattore *tempo* e la sua dipendenza dalle *persone* e dalle *traiettorie di vita*. Da questo punto di vista, adottare un approccio etnografico consente di esplicitare la rilevanza delle biografie in questi processi⁴. Il nodo poi è come queste vicende personali, contestuali e individuali riescono a lasciare una traccia nelle istituzioni.

Tre ruoli dell'istituzione municipio

L'osservazione a posteriori di alcuni progetti e processi di governo del territorio alla scala 'iperlocale' legati alle deleghe sul territorio (gestione del verde, lavoro con le associazioni, confronto e scambio con operatori) che ho avuto modo di seguire o sviluppare durante l'esperienza dell'assessorato, mi permette di riconoscere *tre differenti ruoli* che il Municipio - in quanto istituzione e soggetto collettivo - ha svolto nella relazione tra i suoi interlocutori principali, ovvero sia tra cittadini e amministrazione comunale. Il *tramite tra livelli amministrativi e tra amministrazione e cittadini*, il *portatore di conoscenza locale*, e l'*attivatore di forme di presa in carico* sono tre ruoli che illuminano contestualmente potenzialità e limiti sia dell'azione pubblica sia del processo di apprendimento, come proverò ad argomentare di seguito sulla base di alcuni casi e vicende in qualche misura esemplificative.

⁴ Un racconto molto efficace capace di intrecciare vicende urbanistiche, pratiche di negoziazione, biografie, e pratiche autoriflessive nell'ambito di una grande trasformazione urbana (King's Cross a Londra) è Bishop e Williams, 2016.

Tramite tra livelli amministrativi

Il primo è il *ruolo di tramite tra livelli amministrativi* e in particolare tra cittadini e Comune. I Municipi a Milano, come scritto sopra, sono una evoluzione delle Zone e prima ancora delle Circoscrizioni. Sebbene inferiori di numero rispetto al passato, restano comunque istituzioni *diffuse*, capaci di intercettare sul territorio le voci degli abitanti in termini di segnalazioni su cattive condizioni o mal funzionamento di spazi e servizi, lamentele, richieste di aiuto, ma anche proposte e volontà di partecipare alla vita pubblica. In questo modo i Municipi funzionano come potenziali collettori di conoscenza. Una conoscenza puntuale e circostanziata del territorio, la quale, sebbene spesso espressione di interessi privati, risulta estremamente preziosa, soprattutto quando si riesce sia a rielaborarla in chiave collettiva, andando oltre l'interesse del singolo, sia a riportarla nelle sedi adeguate dove tradurla in azioni.

Il Municipio ha a disposizione *diverse occasioni e sedi* dove poter attuare questo passaggio. Una di queste è la Conferenza dei Presidenti: una assemblea che si riunisce con cadenza regolare, in cui i presidenti dei municipi insieme con gli assessori competenti della materia in oggetto incontrano gli assessori comunali e/o il sindaco, primariamente per ricevere informazioni e comunicazioni, in altri casi per discuterne i contenuti e riportare agli assessorati quanto richiesto dal territorio in termini di priorità di intervento.

Un'altra occasione e sede in cui esplicitare il ruolo di tramite è la scrittura delle delibere. Si tratta di una delle principali facoltà del municipio attraverso la quale le richieste (di intervento, di modifica, di revoca, revisione etc.) vengono formalizzate. Le delibere municipali possono essere *di iniziativa consiliare*, per le quali tutto il consiglio, opposizione compresa, è ingaggiato nella discussione, presentazione di emendamenti e votazione; oppure possono essere espressione *della giunta municipale* che in questo modo - per la natura stessa dei municipi che non hanno un bilancio e delle strutture tecniche autonomi - formula ufficialmente richieste di intervento ai diversi organi politici del Comune.

In queste attività istituzionali, i municipi coinvolgono in maniere molto diverse la cittadinanza.

Quando i temi trattati sono ordinari e riguardano ambiti vicini alle vite quotidiane dei cittadini, la *pubblicizzazione* degli ordini del giorno dei consigli di municipio, *l'apertura al pubblico dei consigli*, come pure il lavoro preliminare delle *commissioni* consiliari a cui i cittadini possono aderire, rappresentano degli spazi ordinari di partecipazione ai processi di *decision making*. Al di là, poi, dell'efficacia delle decisioni e della reale capacità di orientare le decisioni politiche e amministrative ad altri livelli istituzionali, questi sono spazi potenziali di partecipazione diffusa sul territorio.

Per altri temi più complessi, i processi di formazione delle delibere sono più strutturati.

Un caso interessante, a questo proposito, è quello relativo alla delibera per lo scalo di Lambrate. Nel 2016, nel contesto del processo di riqualificazione dei 7 scali ferroviari milanesi (Montedoro, 2013), il Consiglio Comunale di Milano ha approvato⁵ un documento di indirizzi e, contestualmente, ha richiesto un *contributo ai Municipi* per elaborare un ulteriore atto di indirizzo relativo alle funzioni, da votare in Consiglio Comunale e sulla base del quale gli Uffici Tecnici avrebbero redatto il Documento di Indirizzo Strategico con le linee per lo sviluppo delle aree. Per condividere tale contributo con la cittadinanza, il Municipio 3 ha attivato autonomamente un *percorso di consultazione* che è consistito in diversi passaggi: 1. un incontro pubblico⁶ volto a informare del processo in corso, illustrare i contenuti della delibera di indirizzi, ascoltare i cittadini e raccogliere ulteriori considerazioni sulla realtà locale dello scalo di Lambrate; 2. la *pubblicazione* online sul sito del Municipio dei documenti informativi; 3. la richiesta di *compilazione di una scheda* di consultazione, pubblicata sul sito del Municipio e inviata all'indirizzario del Municipio, per raccogliere indicazioni e commenti su criticità dell'area, attese e i bisogni locali, con focus su verde, funzioni e usi temporanei; 4. un *sopralluogo*⁷ aperto ai cittadini per conoscere 'da dentro' l'area dello scalo Lambrate;

5 Delibera del Consiglio Comunale n. 44/2016.

6 L'incontro si è tenuto il 17.02.17 presso la Sala Consiliare del Municipio 3 alla presenza dell'Assessore all'Urbanistica del Comune di Milano e dei presidenti delle Commissioni Consiliari Comunali Urbanistica e Mobilità

7 Tenutosi il 04.03.17.

6. un secondo incontro pubblico⁸ in cui sono state presentate e *discusse le schede di consultazione* pervenute; 7. un terzo incontro di presentazione e discussione delle esplorazioni progettuali redatte da studi professionali nell'ambito di un percorso finanziato da Ferrovie dello Stato per sviluppare visioni progettuali significative⁹. Il lavoro si è sviluppato nell'arco di diversi mesi, i partecipanti che hanno aderito alle diverse iniziative e risposto ai questionari sono stati svariate decine. A valle di tale percorso, la Commissione municipale Territorio, insieme con l'Assessore municipale competente, ha proposto, discusso e approvato con delibera il documento di indirizzo richiesto dal Comune per le trasformazioni dello scalo di Lambrate.

Il lavoro per gli scali ferroviari fatto nel Municipio 3 è stato certamente una eccezione rispetto a diversi aspetti: rispetto alle modalità ordinarie di raccolta e trasferimento delle informazioni del territorio, rispetto a quanto era stato richiesto dal Comune stesso, e anche rispetto al tema che, per la delicatezza e la rilevanza a scala cittadina, ha rappresentato un momento di mobilitazione ampia della cittadinanza e del dibattito cittadino. In questo contesto, il Municipio 3 ha funzionato in maniera efficace come tramite, con un grande dispendio di energie che ha portato a un documento che in buona parte è stato recepito nella fase di indirizzo (gli sviluppi successivi non sono oggetto di questa riflessione).

Tale ruolo di tramite, tuttavia, presenta sia potenzialità non pienamente espresse, sia limiti.

La Conferenza dei presidenti di municipio, citata sopra, è una istituzione prevista dal Regolamento dei Municipi, che dovrebbe essere il luogo di scambio e discussione, e ciò diventa tanto più rilevante quando presidenti eletti non sono dello stesso colore politico del sindaco e della giunta comunale. Spesso, tuttavia, è un luogo di comunicazione a senso unico *dal Comune al Municipio* e molto poco viceversa. I Consigli aperti e le segnalazioni dei cittadini raccolte per la formulazione di delibere indicanti le priorità di intervento (ad esempio per la manutenzione straordinaria delle strade, del verde, o in

⁸ Tenutosi il 17.03.17 in Sala Consiliare.

⁹ L'incontro si è tenuto il 05.04.17 in Sala Consiliare; alla presenza dei progettisti dello Studio Zucchi CZA e Mecanoo che hanno illustrato il lavoro svolto nell'ambito dell'incarico Scali Vision di FS.

casi più complessi, come per la delibera per Scalo Lambrate illustrata sopra) sono utili occasioni di ascolto istituzionale dei cittadini e di deliberazione, grazie alle quali il Municipio dovrebbe funzionare come tramite *dal Municipio al Comune*. A ciò, tuttavia, non sempre corrisponde una adeguata e immediata capacità di risposta, sollevando questioni sia sulla qualità ed efficacia delle azioni delle istituzioni decentrate, sia sui loro tempi con evidenti rischi di alimentare frustrazione e sfiducia. Infine, il caso della formulazione della Delibera per lo scalo di Lambrate, da certi punti di vista virtuoso, è stata un'eccezione che si è basata su una serie di condizioni (coinvolgimento volontario di collaboratori e associazioni, l'eccezionalità del caso) che difficilmente si possono replicare in assenza di risorse.

Portatore di conoscenza locale

Un secondo ruolo è quello di *portatore di conoscenza locale*, tipico di queste istituzioni per le quali la dimestichezza con i luoghi ad una scala molto ravvicinata – 'iperlocale' appunto – e con le vicende e dinamiche 'del luogo', così come il radicamento nel tessuto sociale del territorio sono tratti distintivi. Tale conoscenza specifica, debitrice dell'esperienza, profonda e per questo motivo a suo modo 'esperta' ha permesso, in alcuni casi virtuosi di interloquire direttamente con operatori estranei a quei contesti, di indirizzare determinate scelte progettuali verso una maggiore attenzione alle esigenze del territorio. Riuscendo in questo modo non solo a costruire nuove forme di conoscenza interattiva (Crosta, 1998), ma anche a mettere in atto una modalità di lavoro capace di affrontare una scala di intervento di quartiere, 'intermedia' tra la scala urbana della pianificazione comunale e la scala del lotto di intervento proprio della progettazione attuativa. Un caso utile da citare in proposito è quanto è avvenuto in occasione del progetto per uno studentato nel quartiere di Ortica-Rubattino. La vicenda, in sintesi, è la seguente: un operatore privato nel 2019 acquista un'area di proprietà di un fondo immobiliare, dismessa e abbandonata da tempo per valorizzarla tramite la realizzazione di uno studentato. L'area di circa 11.000 mq è prossima a Città Studi, dove hanno sede il Politecnico di Milano e l'Università Statale che insieme hanno una popolazione studentesca che con docenti e personale tecnico conta circa 40.000 persone. L'attrattività di Milano come città universitaria (Balducci *et al.*, 2010), la carenza

di posti letto nell'area e i prezzi per l'affitto crescenti (Bricocoli e Peverini, 2024) rendono l'investimento e l'operazione molto appetibili sul mercato. L'area nella quale si trova il lotto, però, è periferica, in un contesto ex-industriale (a Rubattino si trovava la sede dell'Innocenti e di altre sedi manifatturiere e industriali importanti, alcune delle quali ancora attive come De Nora) caratterizzato da scarsità di servizi e spazi pubblici a fronte di una pluralità di operazioni di trasformazione urbana diffuse e consistenti, destinate soprattutto a nuova residenza (Gingardi, 2012).

Nel corso del processo autorizzativo il Comune e il Municipio 3 bocciarono il progetto per motivi diversi. Il Comune per questioni di non conformità del progetto alle norme generali; il Municipio 3¹⁰ per l'incapacità del progetto di rispondere anche a esigenze locali, risultando calato 'dall'alto', incurante delle caratteristiche del quartiere e delle relazioni territoriali. In particolare, non ravvede utilità pubblica nelle cessioni proposte e «ritiene che la valutazione dell'intervento vada fatta considerando nell'insieme le tante trasformazioni ancora in corso e future già previste su questa porzione di territorio a est del rilevato ferroviario e in particolare negli ambiti ex industriali di Lambrate/Rubattino/Ortica»¹¹. In particolare, nell'opinione del Municipio, in quella versione, il progetto mancava di spazi pubblici e di servizi di aggregazione al piano terra che, al contrario, si presentava come un retro che avrebbe peggiorato la sicurezza percepita nel quartiere.

La bocciatura dei due enti, insieme a un cambio nella governance del gruppo degli sviluppatori, è diventata l'occasione per avviare un percorso di revisione del progetto, avvenuta online, durante la pandemia. Una sequenza cadenzata di incontri si è tenuta via Teams tra i developer internazionali responsabili dell'operazione, i loro consulenti e i loro architetti (Arup Italia) da una parte, e il Municipio 3 dall'altra, nelle persone dell'Assessore all'urbanistica (chi scrive) e del Presidente della Commissione

¹⁰ Chiamato a dare un parere relativo all'interesse pubblico e generale per il Servizio abitativo proposto (studentato universitario convenzionato) e per la natura della cessione di area su cui era prevista la realizzazione di un parcheggio pubblico e di una piazzetta, nonché sull'impianto planivolumetrico complessivo.

¹¹ Si veda la deliberazione n.13 del Consiglio di Municipio 3 del 01.10.2020 (p.2).

territorio. Gli incontri, tenutisi nei primi mesi del 2021, hanno consentito in primo luogo di trasferire agli operatori una serie di informazioni di contesto più precise, di raccontare criticità e attese del territorio e di poter discutere il progetto in corso di revisione della proposta stessa che è stata ampiamente modificata e sottoposta nuovamente al vaglio autorizzativo degli uffici tecnici del Comune e, successivamente, del Consiglio di Municipio stesso che l'ha approvata qualche mese dopo. Si è trattato, quindi, non tanto di un processo di negoziazione o contrattazione (Gaeta, 2022), poiché il Municipio non ha poteri diretti in tal senso. Piuttosto della messa in atto di un processo di confronto in un luogo – virtuale a tutti gli effetti – in cui si è potuto riorientare il progetto di un privato per fargli rispondere adeguatamente alle esigenze del quartiere. Il percorso svolto mette in evidenza diversi aspetti: in primo luogo, il *valore di certa conoscenza locale* per la costruzione di progetti più rispondenti ai contesti e l'importanza di sedi e occasioni per il suo trasferimento. Una conoscenza che è tanto più importante nelle trasformazioni su aree private, laddove il controllo pubblico in fase di autorizzazione della proposta spesso non va al di là delle *verifiche*, da un lato, di *conformità urbanistica* (in capo agli uffici comunali non sempre così vicini al territorio locale come i municipi) e, dall'altro, della *qualità formale* affidata alla Commissione Paesaggio, che valuta la qualità del manufatto e l'inserimento nel contesto (ma anche la Commissione non sempre conosce approfonditamente luoghi e dinamiche locali e i rappresentanti dei municipi che vi partecipano per regolamento non sempre riescono a presidiare tali verifiche adeguatamente) (Bruzzese e Abdu, 2017).

Il caso illustrato consente di riflettere sul potenziale ruolo di portatore di conoscenza locale che i municipi potrebbero avere. I municipi e i loro consiglieri, che intrattengono spesso un legame molto stretto con gli abitanti che li hanno eletti, rappresentano un deposito di conoscenza dei luoghi che sarebbe utile usare se, come si diceva sopra, si riesce a ricondurla a una dimensione collettiva e generale (e non rivendicativa come spesso accade). Tuttavia, per essere utile allo sviluppo di progetti, iniziative, e soprattutto per contribuire alla definizione di quadri conoscitivi e strategici di insieme, capaci di orientare l'azione puntuale sia pubblica sia privata, tale conoscenza, necessita di luoghi di elaborazione e di

competenze adeguati, che non sempre il Municipio possiede al suo interno.

Anche questo, come il precedente relativo alla delibera sullo Scalo, è un caso eccezionale di scambio di conoscenze, non ordinario. Che ha supplito alla mancanza (in quegli anni) di un quadro di riferimento di scala 'intermedia' del quartiere dove trovare le informazioni utili – forse – a evitare la bocciatura. All'epoca si è lamentata ampiamente l'assenza di un 'piano d'area' capace di orientare i molti progetti in corso in quella parte di città (Bruzzese, 2020). Un piano capace di rappresentare bisogni, esigenze del quartiere, e di suggerire agli operatori privati (ma anche pubblici, data la settorialità di molti interventi) come muoversi nel medio periodo. Il PGT, piano urbanistico a scala cittadina, non è adatto e, spesso, molte operazioni private sono state approvate con strumenti agili e non con piani attuativi corredati di maggiori valutazioni degli impatti (cosa che in altri ambiti e con altre dimensioni, ha fatto scattare alcune indagini della procura di Milano che hanno bloccato operazioni immobiliari).¹²

Va dato atto al Comune di Milano che la necessità di uno strumento alla scala intermedia è diventata il motore di un documento chiamato Studio d'Area (non un documento vincolante, dunque¹³), «uno strumento di indirizzo che si inserisce tra il Piano del Governo del Territorio e i singoli interventi, non detta regole ma propone delle linee guida», il cui obiettivo «è restituire le caratteristiche di un determinato quadrante urbano attraverso analisi quantitative e qualitative e allo stesso tempo proporre una strategia in grado di orientare la rigenerazione urbana della città». Il primo, redatto nel 2022 nella seconda consiliatura del sindaco Sala, ha riguardato proprio l'area di Crescenzago Rubattino e Lambrate ("Sistema Nord Est. Trame urbane e paesaggi tra quartieri e metropoli"). Il secondo è stato fatto per il quartiere di San Siro ("Mosaico San

12 Diversi sono gli articoli usciti sulla stampa, tra questi: Andrea Gianni, *Urbanistica sotto inchiesta, 30 progetti nel mirino della Procura. Il giorno*, 28.02.24; Alessandro Da Rol, *Milano, quest'urbanistica val bene un'inchiesta, Panorama* 29 febbraio 2024; Sandro De Riccardis, *Abusi in urbanistica a Milano: 10 inchieste aperte ma i progetti nel mirino sono 600*, su *La Repubblica* del 01.06.2024.

13 «gli Studi d'Area non sono strumenti o atti di pianificazione ai sensi della L.R.12/2005, ma studi meramente indicativi ai fini dell'orientamento e della coerenza delle scelte amministrative riguardanti lo sviluppo del territorio» <https://www.comune.milano.it/aree-tematiche/rigenerazione-urbana-e-urbanistica/studi-di-area> [ultima consultazione 14.07.24].

Siro tra i parchi dell'ovest e la città densa”), il terzo di iniziativa Municipale è stato realizzato in collaborazione con il Politecnico di Milano per aree del settore sud, “StAR – Sud dello scalo di Porta Romana e via Ripamonti”)¹⁴. Proprio in questi giorni (ottobre 2024), il Comune sta presentando alla cittadinanza la variante al PGT. Una delle novità, a mio avviso più interessanti, è proprio *l'Atlante dei quartieri*, un documento in fieri che dovrebbe rappresentare il disegno alla scala locale dello spazio e dei servizi pubblici utile a orientare le opere pubbliche, l'utilizzo degli oneri derivanti da interventi sul territorio, costituire una base di conoscenza per i diversi settori dell'amministrazione che lavorano sui territori. L'Atlante, nelle intenzioni, rappresenta l'estensione degli Studi d'area a tutto il territorio comunale. Tre sono gli aspetti che ne consolidano o ampliano l'esperienza in un processo che appare di vero e proprio apprendimento dell'istituzione: la volontà di costruire tale documento in stretta collaborazione con i Municipi (al fine di raccoglierne la conoscenza locale); l'intenzione di costruire sinergie con il Piano dei Servizi, uno dei tre documenti di cui si compone il PGT in Lombardia (per ragionare sul disegno della città pubblica in maniera integrata); l'obiettivo di rafforzarne la coerenza (per evitare che resti lettera morta). Come rendere effettiva tale coerenza è ancora in via di definizione e l'efficacia di questi strumenti è ancora da valutare, tuttavia gli Studi d'area, prima, e ora l'Atlante dei quartieri appaiono un tentativo di colmare una mancanza nel governo del territorio sulla carta molto interessante e promettente.¹⁵

Anche se gli obiettivi di indirizzare la trasformazione urbana verso una maggiore rispondenza ai contesti locali in coerenza con le strategie dell'amministrazione sono simili, gli Studi d'Area (o l'Atlante) forniscono un quadro di riferimento, resta aperto il tema di come accompagnare le trasformazioni. Il caso di Trentacoste

14 Lo Studio d'area StAR è stato elaborato con la consulenza scientifica del DASTU-Politecnico di Milano, responsabili Gabriele Pasqui e Laura Montedoro. Una riflessione sull'esperienza si trova in Pasqui, Montedoro, 2024. Tutti gli Studi sono visibili al sito <https://www.comune.milano.it/aree-tematiche/rigenerazione-urbana-e-urbanistica/studi-di-area> (ultima consultazione 14.07.24).

15 *L'Atlante dei quartieri* è stato presentato durante il Forum Rigenerazione (16-19.10.24). <https://www.comune.milano.it/-/rigenerazione-urbana.-un-nuovo-piano-per-milano-con-l-atlante-dei-quartieri-per-definire-la-citta-di-prossimita-e-lo-spazio-pubblico-al-via-il-forum-che-racconta-il-pgt-dei-prossimi-anni> (ultima consultazione 19.10.24)

mostra alcune condizioni necessarie per questo tipo di processi interattivi che, in generale, possono funzionare a condizione che ci siano *sedi* istituzionali opportune in cui avviare l'interazione tra amministratori, tecnici e attori privati; le *competenze* tecniche degli amministratori adeguate per poter interagire efficacemente con i diversi attori e gli operatori; e *volontà di dialogo* e flessibilità da parte degli operatori privati con i loro tecnici. Condizioni, tutt'altro che frequenti.

Attivatori di forme di cura

Un terzo ruolo che il municipio svolge nei confronti dei cittadini è quello di 'capacitatore' (Nussbaum 2001; Schokkaert 2008; Cottino 2012), in questo caso di *attivatore di forme di cura e di presa in carico* (di spazi e servizi). I municipi possono essere considerati una istituzione vicina ai cittadini perché sono diffusi sul territorio, accessibili, molto spesso formati da consiglieri fortemente radicati nel tessuto sociale locale. Questo, come già ricordato sopra, da un lato facilita le segnalazioni (di mancanze, malfunzionamenti etc.) per le quali la direzione della comunicazione è prevalentemente *dal cittadino al municipio*; dall'altro, agevola l'interlocuzione e la possibilità dello scambio *tra cittadini e municipio* e rende possibile, in alcuni casi, il passaggio «dalla protesta alla proposta»¹⁶, incanalando l'insoddisfazione e la frustrazione in una dimensione propositiva e collaborativa. Suggestire possibilità, illustrare strumenti e procedure, mettere in rete competenze e contatti – cose che istituzioni di questa natura possono fare agilmente – rappresentano un'azione preziosa utile a promuovere forme di risoluzione dei problemi spesso alternative a quelle consuete e che si traduce in una forma di apprendimento che va nella direzione *dal municipio al cittadino*.

Diversi sono gli esempi in proposito. Tra questi, due casi in particolare mi paiono esemplificativi e significativi e hanno a che fare con la dimensione della cura del verde cittadino.

16 'Dalla protesta alla proposta' è stato lo slogan che ha accompagnato la realizzazione del cortometraggio *Verde in Comune. Storie di verde condiviso e cittadinanza attiva nel Municipio 3 di Milano*, promosso dal Municipio 3 e realizzato dall'associazione culturale Z1E con la collaborazione di diverse associazioni locali. Visibile su <https://youtu.be/chhfrBrf3VA> (ultima consultazione 14.07.24). La raccolta dei progetti di cura del verde si trova in: https://issuu.com/verde.municipio3/docs/verde_e_spazio_pubblico__nel_municipio_3_

Il primo riguarda l'istituzione di una nuova associazione 'di cura'. L'antefatto è quello di una comunità informale di conduttori di cani che si incontrava pressoché quotidianamente nell'area cani di piazzale Susa in un quartiere semicentrale del Municipio. La piazza aveva criticità di varia natura e intensità: la presenza lì vicino del cantiere per la nuova linea metropolitana M4, lo stazionamento vicino a un punto wi-fi di diverse persone senza permesso di soggiorno, la presenza di episodi di spaccio, una pavimentazione di ghiaia che mancava da tempo di adeguata manutenzione. Le lamentele e richieste riguardavano la manutenzione e il ripristino dei vialetti e di presidi per eliminare sia lo spaccio sia il rischio che lo stazionamento diventasse occasione di reclutamento ulteriore per lo spaccio stesso. Il Municipio ha inoltrato le richieste di manutenzione al Comune, richiesto maggiori controlli della Polizia Locale. Accanto a questo, però, ha anche fornito gli strumenti conoscitivi ai cittadini per organizzarsi in una associazione (poi diventata "Amici4zampe, piazzale Susa") e come tale per diventare un interlocutore formale, organizzare attività di animazione, pulizia e cura della piazza anche attraverso la partecipazione a bandi per piccoli finanziamenti.

Un'altra vicenda riguarda un episodio di 'adozione del verde'¹⁷ ed esemplifica un altro passaggio di capacitazione svolto dal Municipio. A Milano il numero delle auto ferme in sosta nello spazio pubblico è altissimo, esiste il fenomeno della 'sosta tollerata'¹⁸ e i *parterre* verdi sotto gli alberi sono occupati dalle auto con disagi vari: per le radici che vengono pressate dal peso delle auto, per i pedoni che condividono forzatamente lo spazio del marciapiede con le auto in sosta e in generale per l'occupazione del suolo pubblico (le auto restano ferme per l'80% del tempo). In piazza Guardi, diversi condomini si sono lamentati della situazione del *parterre* di fronte al loro ingresso con il Municipio, pur dovendo affrontare conflitti interni con alcuni vicini che invece apprezzavano la possibilità di parcheggiare sotto

17 Cura e adotta il verde pubblico è un programma del Comune di Milano <https://www.comune.milano.it/aree-tematiche/verde/cura-e-adotta-il-verde-pubblico>

18 Gli attivisti della campagna *Saichepuoi*, il 16.05.2024 hanno dato vita alla prima mappatura cittadina a Milano della sosta irregolare per raccogliere dati in maniera collettiva e sensibilizzare opinione pubblica e amministrazione per il diritto allo spazio pubblico del pedone. Il progetto *ViaLibera* ha coinvolto decine di associazioni. <https://saichepuoi.it/vialibera/>

casa. La questione è stata risolta con una collaborazione virtuosa in cui il Municipio ha dato gli strumenti ai condomini di avviare una procedura di adozione del verde da farsi con il Comune (la procedura prevede che il privato si faccia carico delle aiuole prospicienti, in alcuni casi recintandole), ha accompagnato i condomini nella definizione del progetto del verde coinvolgendo una docente di Botanica dell'Università Statale di Milano che ha regalato un progetto con una selezione particolare di piante che sono state acquistate e verranno mantenute dal condominio, e dando un contributo al progetto facendo realizzare un doppio cordolo che impedisce il parcheggio e ha facilitato la realizzazione dell'aiuola verde¹⁹.

I casi citati permettono di evidenziare il ruolo che può svolgere il municipio - in quanto esperto delle procedure, strumenti e opportunità del caso - nel capacitare soggetti ad attivare progetti di cura. È bene sottolineare tuttavia che questi processi e forme di apprendimento funzionano a determinate condizioni: quando si tratta di progetti di *piccola scala* che implicano un numero di soggetti coinvolti e un livello di complessità piuttosto contenuti, e quando possono contare su pre-esistenza di diversi tipi di *risorse*, capitale sociale (gruppi informali già attivi), capitale culturale (persone con le competenze per organizzare attività e iniziative autonomamente) e anche economico (l'adozione del verde ha implica anche una spesa a carico dei privati). Qui è stata anche e soprattutto la presenza di queste condizioni a permettere di attivare energie latenti e di rendere possibile una forma di apprendimento con relativa facilità.

Chi impara da chi? Limiti e potenzialità, questioni aperte

Le vicende sopra esposte (insieme a quanto di quella esperienza amministrativa non è possibile sintetizzare in questa sede) mi portano a sostenere che il Municipio sia in potenza uno straordinario *luogo di apprendimento* per l'azione pubblica. Lo è proprio per la posizione intermedia tra cittadini e istituzione locale che dovrebbe favorire la prossimità sia con i cittadini e sia con il comune. Tale apprendimento avviene, come abbiamo visto sopra, in diverse forme.

In forma di *dialogo* 'circolare' tra cittadini e comune, seppure

¹⁹ La docente della Statale è la prof. Ilda Vagge e il progetto è stato raccontato in un breve video visibile su <https://youtu.be/RBzzeVmcn8I>

mediato, nel momento in cui il municipio riesce a funzionare efficacemente come un *tramite* e assolve al compito di raccogliere ed elaborare voci e richieste dal territorio e riportarle al Comune e viceversa.

In forma di *contributo conoscitivo* prevalentemente 'monodirezionale', quando il municipio è portatore di conoscenza esperta del territorio verso altri attori, siano essi operatori privati o altri soggetti pubblici comunque distanti da quelle specifiche realtà territoriali; o in forma di un *contributo di supporto* a processi di trasformazione che coinvolgono realtà locali, quando il Municipio, in quanto portatore di conoscenza esperta di procedure e strumenti, riesce ad attivare 'energie latenti'.

Questi ruoli virtuosi, presenti nell'esperienza milanese anche al di là dei casi citati, spesso però si manifestano solo in potenza o si rivelano parziali o poco efficaci per diversi motivi. Non solo per una cronica e crescente mancanza di risorse economiche, di strutture e di competenze tecniche adeguate all'interno della struttura amministrativa nei municipi che dovrebbe supportare l'azione politica (i municipi milanesi, ad esempio, non hanno uffici tecnici ma solo amministrativi e la carenza di personale rispecchia la contrazione in corso da tempo anche a livello comunale); ma anche per una scarsa consapevolezza del valore e delle potenzialità dei ruoli dei municipi. Tutti aspetti fondamentali per costruire sedi istituzionali, competenze e procedure in cui e con cui alimentare e radicare dentro queste istituzioni 'iperlocali' forme di scambio, di conoscenza, di apprendimento reciproco o, in altri termini, di fertili «conversazioni con il contesto» - come direbbe Schön - fondamentali per l'efficacia dell'azione pubblica. Concludo con una nota personale. Come scritto in apertura, sono convinta che l'esperienza e il (provare a) 'fare' resti una delle più formidabili forme di apprendimento. Ciò ha a che fare con l'approccio progettuale e trasformativo che porta a cimentarsi con la fattibilità di pratiche e processi. A ciò l'esperienza amministrativa ha aggiunto il portato di essere una rappresentante eletta nelle istituzioni e il confronto con persone che usano linguaggi, riferimenti, categorie valoriali e priorità diverse. Non posso sintetizzare quello che l'esperienza mi ha lasciato in termini personali, ma è utile riportare come ha influito sul mio modo di 'guardare al mondo' e anche di insegnare la stessa materia di cui mi sono occupata (urbanistica). Tra le altre cose una maggiore

attenzione a diversi aspetti: alla *fattibilità* delle proposte; alla comprensibilità del *linguaggio* e all'efficacia comunicativa, in assenza della quale l'interazione diventa impossibile; alle *richieste quotidiane, ordinarie* a volte minime che le voci dei territori esprimono. Infine, alla natura delle *relazioni*: le istituzioni sono persone e sono queste a fare la differenza, quasi sempre. Prescindere da questo aspetto significa non comprendere appieno certe dinamiche e forme di apprendimento, soprattutto quando si tratta di interazione. L'intreccio tra biografie personali, momenti di vita e questioni generali spesso è determinante: i casi di maggiore successo, inclusi quelli raccontati, partono da incontri che hanno funzionato (per affinità di vedute o comunanza sugli obiettivi, per aver trovato un linguaggio comune, per essere riusciti reciprocamente ad ascoltarsi, senza sminuire le richieste). Come costruire le condizioni per consentirne la replicabilità in altri contesti, è il punto su cui continuare a lavorare.

Bibliografia

Balducci A., Cognetti F., Fedeli V., a cura di, (2010). *Milano, la città' degli studi. Storia, geografia e politiche delle università milanesi* Milano: Editore Collana AIM - Abitare Segesta Cataloghi.

Bishop P., Williams L. (2016). *Planning, politics and city making. A case study of King's Cross*. London: RIBA Publishing London.

Bricocoli M., Peverini M. (2024). *Milano per chi?* Siracusa: Letteraventidue.

Bruzzese A., Abdu M. (2017). «Nuovi municipi e pareri urbanistici: dal buon governo a una pratica concreta» *Arcipelago Milano*, rivista online di informazione, politica, cultura del 12.07.2017 <https://www.arcipelagomilano.org/archives/47595#> (ultima consultazione 14.07.2024)

Bruzzese A. (2020). «Urbanistica e politica: scala locale, dialogo con i contesti e masterplan» *Gli Stati generali*, rivista online www.glistatigenerali.com/milano/urbanistica-e-politica-scala-locale-dialogo-con-i-contesti-e-masterplan/ (ultima consultazione 14.07.2024).

Bruzzese A. (2021). «Scala intermedia / abitare in prossimità. Note su due ambiti di lavoro necessari» *Rigenerazione dello*

spazio urbano e trasformazione sociale. Atti XXIII Conferenza Nazionale SIU, Torino, 2021, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti vol.05, 66-70.

Cottino P. (2009) *Competenze possibili. Sfera pubblica e potenziali sociali nella città*, Rimini: Jaca Book.

Crosta P. (1998). *Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale*, Milano: Franco Angeli.

De Leonardis O. (2001). *Le Istituzioni. Come e perché parlarne*, Carrocci editore.

Donolo C. (1997). *L'intelligenza delle istituzioni*, Milano: Feltrinelli.

Gaeta L. (2022). *Urbanistica contrattuale. Criteri, esperienze*, Franco Angeli Milano.

Gingardi V. (2017). «Processi di trasformazione urbana a Milano: il caso di Lambrate» ASUR 119/2017, 51-72. DOI 10.3280/ASUR2017-119004

Montedoro L., a cura di, (2013). *Una scelta per Milan. Scali ferroviari e trasformazione della città*, Macerata: Quodlibet.

Nussbaum M.C. (2000). *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pasqui G., Montedoro L. (2024). «Urbanism, In Practice. A Planning Experience On Public Space And Urban Regeneration In Milan», Vol. 36 (2024) *GAME CHANGER? Planning for just and sustainable urban regions - book of abstracts* AESOP Annual Conference, Paris 8-12.07.2024, 476.

Schokkaert, Erik (2008). «The Capabilities Approach». New York: Rochester. doi:10.2139/ssrn.1084821.

Schön D. (1983). *The Reflective Practitioner*. New York: Basic Books.

Swift R., Billingham Z.(2024). *Handforth in Hindsight , The future of hyperlocal governance in England*, Institute for Public Policy Research, IPPR North.

Vey J. S., Storrington N. (2022) *Hyperlocal: Place Governance in a Fragmented World*, Brookings Institution Press.

Antonella Bruzzese è architetta-urbanista e professoressa associata presso il Politecnico di Milano, dove insegna Urbanistica e Urban Design. Dirige il Master in Usi Temporanei (M-US-T) ed è membro del collegio di dottorato in *Urban Planning, Design and Policy*. Laureata in Architettura all'Università di Genova, ha conseguito il Dottorato in Urbanistica al Politecnico di Milano. La sua attività si concentra sulle strategie di trasformazione urbana alla scala locale, con particolare attenzione allo spazio pubblico, alle relazioni tra spazio e usi e alle intersezioni tra progetto, politiche urbane e partecipazione. Ha svolto attività professionale e di consulenza, ed è stata membro fondatore di *gruppo A12*, collettivo di architetti attivo dal 1993 al 2016. Dal 2016 al 2021 è stata Assessora all'Urbanistica, Spazio Pubblico, Verde e Ambiente del Municipio 3 di Milano. Tra le sue pubblicazioni recenti: *"Changing uses in public spaces: de hors' supporting measures in Italy in COVID times"* (Routledge, 2022), *"Questioning Proximity in a Fragmented, Disorderly, and Complex Urban Region"* (PoliMI SpringerBriefs, 2024) e *"Quando lo spazio pubblico è privato. I "POPS" e il caso di Granary Square a Londra"* (ASUR, 2024). antonella.bruzzese@polimi.it