

Anna Nanni e Maria Rosa Loreti, *La dirigenza*

Nel corso della vostra attività professionale avete avuto la responsabilità della direzione di diversi settori del Comune di Bologna, a diretto contatto con gli assessori. Come vi relazionavate con la direzione politica? Potete descrivere i rapporti con la componente vicina al ruolo di decisione della giunta?

Maria Rosa Loreti

Prima dell'entrata in vigore della Legge n. 142 del 1990, la situazione era, dal punto di vista normativo, molto diversa dall'attuale per il fatto che non esisteva alcuna demarcazione tra le competenze dell'apparato politico e quelle dell'apparato tecnico-amministrativo. La titolarità degli atti e di tutto ciò che aveva rilevanza all'esterno stava in capo all'amministratore; il dirigente operava soltanto all'interno. Ciò non significa che non svolgessimo una funzione dirigente che ritengo fosse significativa ed importante, ma era pur sempre una funzione che godeva di un'autonomia limitata. Ai dirigenti, soprattutto a quelli amministrativi, veniva richiesta una buona competenza giuridico-amministrativa, in particolare fino al 1970. Questa data è importante per i comuni. Con l'istituzione delle regioni cambiano anche i sistemi di controllo sugli atti degli enti locali. Infatti prima del 1970 tutti i provvedimenti, sia della giunta sia del consiglio, erano sottoposti al controllo di legittimità e di merito da parte della Giunta provinciale amministrativa (Gpa), che era un organismo dipendente dal prefetto e quindi dall'autorità centrale dello Stato. È evidente che il controllo sui comuni, specialmente quando non esisteva uniformità politica con il governo nazionale, era particolarmente pressante. I dirigenti dovevamo quindi possedere una buona competenza per riuscire a tradurre le decisioni dell'amministrazione in atti che potessero superare il vaglio della Gpa. Questo era un ambito di esclusiva competenza dei dirigenti e dove ciascuno poteva far valere la propria preparazione. Diverso era invece l'aspetto gestionale, cioè dell'utilizzazione delle risorse e dell'organizzazione del lavoro, ambito che dovrebbe essere di esclusiva competenza dei dirigenti, ma in cui fino al 1990 non esisteva alcuna divisione netta fra tecnici e politici. Devo dire che, in qualche misura, poteva essere una situazione di comodo per il dirigente perché poteva nascondere le proprie responsabilità dietro le spalle dell'amministratore e quindi limitare la propria azione entro il campo strettamente giuridico amministrativo. Non era così per tutti. Chi voleva svolgere una funzione più decisionale doveva trovare un *modus vivendi* con l'assessore che gli consentisse di lavorare godendo della necessaria autonomia. La fiducia che gli poteva essere accordata dall'amministratore poteva consentire al dirigente di coprire un ruolo centrale soprattutto ai fini dell'organizzazione del lavoro. Era quindi una partita giocata molto sul piano del rapporto interpersonale dirigente-amministratore, rapporto che si basava molto, a mio avviso, sulla condivisione degli obiettivi. Anna Nanni potrà aggiungere al riguardo qualche altro elemento importante. Entrambe abbiamo avuto la fortuna di lavorare in un periodo molto felice per il comune, cioè negli anni di ampliamento dei servizi sociali e di quelli scolastici in modo particolare. Abbiamo lavorato anche collaborando alla

messa a punto degli obiettivi, certamente prerogativa dell'amministratore, che però si avvaleva anche del nostro apporto per meglio definirli e per renderli operativi. Perciò la collaborazione restava, in definitiva, l'aspetto essenziale ed in ciò la situazione non era molto diversa dall'attuale.

Anna Nanni

A quell'epoca non avevamo responsabilità dirette di ordine decisionale, perché queste erano in capo agli amministratori, però avevamo la responsabilità della proposta esecutiva, tenuto conto degli aspetti finanziari e dei problemi giuridico-amministrativi o normativi che la realizzazione del progetto comportava. Con gli assessori c'era dialettica e massima collaborazione; ma i nostri interlocutori erano anche i cittadini, le associazioni, i sindaci di categoria. Del resto era questo che il comune ci chiedeva.

Quale dei progetti che avete realizzato ricordate particolarmente?

Anna Nanni

Sicuramente quello della scuola per l'infanzia. Gli asili infantili esistevano già a Bologna, anzi rappresentavano una rete abbastanza diffusa da tempo, perché una risposta sul piano assistenziale il comune l'aveva data. Negli anni Sessanta assistemmo però ad una rivoluzione culturale nell'approccio a questo tema: l'asilo diventava scuola. Al centro di questo discorso c'era la formazione del bambino. In questo progetto si sono investite risorse di vario tipo, non solo finanziarie (consistenti), ma anche intellettuali che hanno coinvolto a livello nazionale i massimi studiosi delle problematiche dell'infanzia in molte iniziative, tra cui quella dei "Febbrai pedagogici" organizzati in modo ricorrente dal comune, durante i quali si discutevano anno per anno le esperienze fatte, i risultati ottenuti ed i progetti da mettere in cantiere per il futuro.

Nacquero poi negli anni Sessanta i Comitati scuola-società, ai quali partecipavano insegnanti, genitori, semplici cittadini. Certo per molta gente non doveva essere proprio il massimo andare a sentire parlare di pedagogia, del metodo Montessori, o di sperimentazione didattica, eppure la gente veniva, partecipava, si appassionava, perché si parlava dei bambini e perché i risultati di questo lavoro si vedevano. Questo è importante ai fini della partecipazione. L'aspetto del coinvolgimento tuttavia non riguardava solo l'esterno, ma anche l'interno della nostra organizzazione. L'assessore riuniva periodicamente tutta la ripartizione: dirigenti, funzionari, impiegati, magazzinieri (avevamo un centro di raccolta del materiale didattico), uscieri e via dicendo. I dirigenti avevano il compito di illustrare i progetti, sui quali si discuteva, ci si confrontava, per cui tutti alla fine ci sentivamo impegnati a realizzarli, al punto che nessuno rifiutava un'ora di straordinario non pagata per andare a cercare locali o a montare una mostra del "Febbraio pedagogico", magari di domenica "Perché gli altri giorni si lavora" diceva il bravo Bolognini, decano degli uscieri. Insomma c'era una forte motivazione, eravamo giovani e questa cosa era entusiasmante. Se si riflette sul fatto che a fronte di una media nazionale del 20 per cento, Bologna riuscì a coprire l'80 per cento della domanda (in cinque anni, non un ventennio), si può capire quale

sia stato l'impegno e la capacità operativa che il comune seppe mettere in campo, dopo il periodo cosiddetto della ricostruzione. Non dimentichiamo che all'inizio degli anni Cinquanta c'erano ancora le macerie per le strade, le case da ricostruire, gli sfollati da sistemare. In piazza Galvani, a guerra finita, c'era addirittura il bestiame dei contadini che si erano rifugiati in città e che erano accampati nelle scuole, senza lavoro. I bolognesi ce la misero tutta per tornare alla normalità, rimboccandosi le maniche e andando avanti. Un po' di quello spirito ci animò anche negli anni Sessanta: fare quello che andava fatto. Purtroppo non sempre la buona volontà dei singoli poteva bastare. Un giorno io e la mia collega Loreti, visitando dei locali in cui bisognava aprire tre sezioni di scuola materna perché la zona ne era carente, valutammo l'opportunità di abbattere un tramezzo per ottenere uno spazio polifunzionale. Per fortuna le competenze tecniche non vennero mai meno, neppure nei momenti di massima creatività: "La soluzione funzionale è ottima - ci fecero sapere i geometri del comune - quella operativa meno, perché il muro che volete abbattere voi è quello portante". Volete sapere se si sono aperte quelle tre sezioni di scuola materna? Certamente. Senza spazi funzionali, però.

Maria Rosa Loreti

Siamo state fortunate perché abbiamo avuto la possibilità di compiere esperienze che altri colleghi non hanno potuto fare. Ci siamo trovate ad inizio carriera in un settore particolarmente vivace, quello dell'istruzione che allora era in grande espansione e che ha contribuito, per chi vi lavorava, a modificare certi comportamenti tradizionali nella pubblica amministrazione. Ricordo che a quei tempi vigeva l'istituto del "silenzio rifiuto"; che consentiva di non dare risposta ad un'istanza del cittadino, con ciò significando che l'istanza stessa veniva respinta. Non era in altri termini richiesta alcuna motivazione per giustificare il diniego, se non attivando una procedura per il cittadino particolarmente complessa. Era una pratica che veniva largamente usata nella pubblica amministrazione, anche in quella comunale. Per noi fu diverso perché imparammo subito che dietro una lettera stavano spesso i genitori di un bambino che non si accontentavano del silenzio rifiuto, ma venivano in ufficio per sapere perché il loro figlio non era stato ammesso ad una determinata scuola o perché nella scuola non esisteva il tempo prolungato e così via. Abbiamo da subito cominciato a misurarci con un altro modo d'intendere l'amministrazione pubblica, un'amministrazione che intendeva dare delle risposte ai cittadini in tempi certi e brevi. Non sempre ci riuscivamo, però l'obiettivo era questo.

Passata la fase "pionieristica", si rese necessario dare un assetto diverso alla struttura operativa perché evidentemente non si poteva continuare a lavorare sull'emergenza. Penso che gli amministratori di allora si siano posti il problema di rinnovare anche la classe dirigente del comune. Molti impiegati appartenevano ancora al passato ed erano portatori di una cultura orientata ad un'altra epoca. Noi eravamo giovani, un po' incoscienti e ben disposte verso le innovazioni.

Un passaggio molto significativo fu tra la scuola materna e la scuola dell'infanzia. Non si tratta infatti soltanto di un cambio di denominazione, ma di sostanza perché voleva indicare il fatto che il destinatario dell'azione educativa è principalmente il

bambino, non la famiglia. Certamente c'era una forte incidenza delle necessità familiari in quanto le donne che lavoravano non sapevano a chi affidare i loro figli. Tuttavia l'idea innovativa che stava alla base della concezione di un diverso tipo di istituzione e che portò ad incentivare moltissimo la domanda, era la convinzione che fosse estremamente importante per i bambini appartenenti a famiglie meno culturalmente favorite, frequentare la scuola dell'infanzia per acquisire un linguaggio diverso, più ricco. Noi riuscimmo a coprire l'80 per cento della domanda per i bambini nati in città. Ricordate quando si diceva: "Il padrone è quello che conosce duemila parole in più?". Era quindi un tentativo per fornire strumenti, quali il linguaggio, in grado di eliminare, o quantomeno limitare, le differenze esistenti fra bambini che provenivano da ceti diversi. D'altra parte si cercavo anche di incentivare la partecipazione dei bambini più favoriti nella convinzione che l'aspetto della socializzazione fosse un altro elemento ugualmente importante. Per far conoscere quali erano i contenuti innovativi della scuola dell'infanzia, si fecero moltissime assemblee, spesso anche nei luoghi di lavoro. In questo modo fu possibile sensibilizzare i genitori al punto che la percentuale dei bambini iscritti risultò pari all'ottanta per cento dei nati.

Un altro aspetto molto interessante del lavoro fatto in quel periodo fu la costituzione dei Comitati scuola e società organizzati nei singoli quartieri e che erano costituiti da genitori, insegnanti o semplici cittadini. Lo scopo era di discutere di problemi educativi e di cercare insieme le soluzioni migliori per rendere più funzionali le scuole. I comitati ebbero notevole risonanza a livello nazionale e servirono da traccia per le forme di partecipazione previste nei decreti delegati sulla scuola.

Un altro settore importante per la sperimentazione che viene fatta a Bologna è quello socio-sanitario. Potete illustrare come si è arrivati negli anni Settanta alla costituzione di questi consorzi socio-sanitari, anticipatori delle attuali aziende?

Anna Nanni

Prima ancora dei consorzi nacquero i Poliambulatori sociosanitari di quartiere che avevano la caratteristica di raggruppare i servizi relativi alle prestazioni sanitarie con i servizi deputati alle prestazioni socio assistenziali e psichiatriche, in collaborazione con la provincia. Non so fino a che punto sia corretto dire che i poliambulatori anticiparono la situazione attuale, comunque introdussero il discorso della prevenzione, soprattutto nei confronti della prima infanzia e degli anziani. I poliambulatori erano quattordici, organizzati per quartiere. Da lì nacquero i consorzi: uno per i quartieri del centro storico e gli altri per raggruppamenti di quartieri, comprendenti all'inizio anche alcuni comuni della cintura bolognese, come Granarolo e Castenaso. Successivamente, a livello provinciale, i vari comuni costituirono autonomamente i loro consorzi. Questi erano organismi costituiti da un'assemblea, che rifletteva la composizione politica del consiglio comunale, da un comitato direttivo, che era l'organo di gestione e dal presidente. I consorzi quindi gestivano ed organizzavano direttamente i servizi, non più per delega del comune di appartenenza, ma in modo autonomo, il che consentì fra l'altro di superare non pochi vincoli

burocratici. Ai consorzi erano collegati i piani anziani, per l'organizzazione di iniziative mirate ad attività di prevenzione e di socializzazione dei cittadini meno giovani, spesso non coadiuvati da un nucleo familiare. Si capì che gli anziani non avevano solo bisogno di cure preventive, di assistenza sanitaria o di aiuti materiali, ma di attività di socializzazione e di svago. A queste esigenze dovevano corrispondere poi i Centri anziani, veri e propri circoli dove le persone potevano incontrarsi, parlare, trascorrere il tempo libero. A queste iniziative si accompagnavano corsi di ginnastica e l'assegnazione degli orti; dove tanti potevano dedicarsi con soddisfazione alle coltivazioni preferite. Sperimentazioni che in larga misura si sono trasformate in attività permanenti.

Bologna è anche all'avanguardia sul decentramento di compiti, di funzioni e di servizi sul territorio e soprattutto per la nascita dei quartieri, vere e proprie cittadelle autonome dentro il comune, e strumenti per facilitare il rapporto tra i cittadini e l'amministrazione. Possiamo ricostruire l'esperienza di quegli anni?

Maria Rosa Loreti

Il periodo tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta è stato molto favorevole per i quartieri, anche se non sono mancati momenti di crisi, fortunatamente seguiti da altri di entusiasmo. L'inizio degli anni Settanta è stato comunque un periodo di rilancio che ha coinciso con la volontà dell'amministrazione - allora l'assessore era Federico Castellucci - di dare maggiori poteri ai quartieri. La partecipazione attraversava una fase di crisi dovuta al fatto che la gente, se non può decidere, non partecipa. È un tema ricorrente per i quartieri, in quella fase si decise di intervenire mettendo mano alle competenze dei quartieri coinvolgendoli non soltanto in funzioni consultive, ma anche decisionali. La prima conseguenza, non secondaria, fu l'introduzione di una rilevante modifica sotto il profilo politico. Fino allora i consigli dei quartieri venivano nominati dal consiglio comunale (questo avverrà ancora per alcuni anni) ed erano uniformi nel senso che in ciascuno di ripeteva, fra le forze politiche, la stessa composizione del consiglio comunale. Dopo gli anni Settanta la situazione iniziò a cambiare proprio perché si volle sottolineare il fatto che si doveva trovare un maggiore collegamento con la popolazione. Quindi i consigli dei quartieri furono nominati sulla base dei voti che ciascun partito aveva conseguito nel quartiere specifico. In tal modo vi furono quartieri la cui composizione rifletteva la maggioranza del consiglio comunale, altri la minoranza. In questo modo anche il dibattito politico ne uscì arricchito e contribuì a dare maggiore vivacità al decentramento. Tuttavia, a mio giudizio, l'aspetto più importante fu il coinvolgimento dei quartieri nell'attuazione del piano-programma delle opere pubbliche. Il comune si trovò, alla metà degli anni Settanta, a poter disporre di consistenti fondi da destinare agli investimenti. A ciascun quartiere fu assegnato il compito di individuare le opere da costruire sul proprio territorio e ciò segnò un livello molto elevato di partecipazione a riprova che, quando si tratta, come nel caso specifico, di decidere che cosa fare, la gente partecipa con entusiasmo.

Nel periodo in cui ho lavorato in comune direi che i partiti politici giocavano un ruolo determinante ed erano molto presenti. Avevano strutture in grado di rapportarsi con la cittadinanza e quindi potevano far arrivare la voce dei cittadini dopo aver compiuto, se necessario, la sintesi fra le varie esigenze. Poi vi erano i quartieri e numerose associazioni portatrici di diversi interessi. Da tutti provenivano contributi espressi in critiche e suggerimenti; da parte dell'amministrazione occorreva quindi una grande capacità di sintesi per poter decidere, anche se alcune decisioni risultavano impopolari.

Anna Nanni

C'erano luci ed ombre anche allora: non era tutto così facile. Però l'ambiente nel quale ci si muoveva era un ambiente vivace, stimolante, la gente voleva conoscere, dire la sua. Quando più tardi abbiamo cominciato a parlare di comune-azienda, abbiamo perso un po' il filo della comunicazione. Forse parlare tanto al nostro interno di efficienza, di eccellenza sul piano tecnico, di managerialità, era giusto, ma ci ha fatto perdere un po' di vista l'obiettivo primario dell'azione amministrativa. Il comune, nelle sue varie articolazioni, ha certamente degli aspetti e delle esigenze di carattere aziendale, ma è innanzitutto un soggetto politico e la sua produttività la si misura nella sua capacità di anticipare i tempi, di individuare i bisogni e di soddisfarli. Almeno così pensavamo noi, che avendo avuto un'altra formazione, stentavamo un po' a riconoscerci in direttori d'azienda.

Avete avuto molti incarichi importanti nel corso della vostra carriera di dirigenti. A quale siete più legate, cosa vi è piaciuto fare di più in comune?

Anna Nanni

Il mio lavoro mi è sempre piaciuto, altrimenti non sarei rimasta tanto in comune. Tuttavia direi che il mio ultimo incarico alle attività produttive fu quello che risultò più confacente alla mia formazione. Sono laureata in legge e quello era un settore specialistico, anche se considerato non strategico. Nessuno sapeva che cosa volesse dire, ma tutti erano persuasi che lavorare lì significasse essere catalogati di seconda categoria. Bisognava sfatare questa credenza, così comunicai subito al personale che il nostro era un settore strategico. La notizia non mancò di avere i suoi effetti, almeno sotto il profilo psicologico e motivazionale. un po' abbandonato, dove la gente vivacchiava, era quindi necessario vivacizzarlo ed anche far crescere il personale. Mi resi anche conto che era necessario riportare urgentemente in primo piano la corretta gestione delle operazioni burocratico-amministrative: non so adesso, ma c'erano allora un'infinità di procedure, di leggi, di regolamenti difficili da interpretare che comunque non tutti erano in grado di conoscere. Ciò impediva spesso una corretta produzione degli atti, con tutte le implicazioni che ne derivavano anche sul piano del contenzioso. Saranno stati i corsi di management aziendale, ma mi resi conto che occorreva subito dare ai dipendenti gli strumenti di lavoro necessari, individuando e ridisegnando tutto l'*iter* amministrativo da seguire, al fine di fornire una guida certa e

definita sia a chi doveva applicare le procedure, sia a chi doveva esercitare i necessari controlli. Questo mio impegno fu non solo condiviso, ma incondizionatamente appoggiato dall'amministrazione che offrì tutti i supporti tecnici necessari. Ma in quel settore non ci si doveva limitare alla concessione delle licenze; ancora una volta si trattava di operare secondo un disegno, un'idea di città che non poteva prescindere dagli insediamenti commerciali sul territorio.

L'assessore al commercio in quegli anni, erano gli anni Ottanta, si prodigò molto in questo senso, varando un nuovo Piano commerciale che innovò profondamente quelli precedenti e che introdusse, accanto ad alcune liberizzazioni, anche precisi vincoli a salvaguardia di alcune zone del centro storico, particolarmente significative. Penso al Quadrilatero, ad esempio, e alle politiche attuate per il mantenimento del Mercato di mezzo, da sempre punto di riferimento per i bolognesi. Limitando la concessione delle licenze a quelle per i generi alimentari, si evitò la diffusione incontrollata in quella caratteristica zona del centro delle grosse imprese di abbigliamento, che attraverso l'acquisizione di locali piccoli e grandi (magari da accorpate), avrebbero finito per trasformare in un unico, grande centro commerciale luoghi tradizionalmente deputati ad altre attività di vendita. Ma gli esempi che si potrebbero fare sono tanti.

Il comune si confrontava con le associazioni di categoria, ma era chiaro a tutti che non intendeva accettare che fossero le leggi di mercato a condizionare le scelte, proprio per il forte impatto che gli insediamenti commerciali avevano sull'assetto urbano.

Fu in quegli anni che si incominciò a parlare di arredo urbano, non riferimento alla sistemazione delle panchine e alla collocazione dei cassonetti, ma a un progetto unitario, più vasto, riferito non ad una città in astratto, ma alla città di Bologna.

Maria Rosa Loreti

Mentre Anna Nanni dirigeva le Attività produttive, io ero assegnata alla Segreteria generale, dove mi occupavo di innovazione amministrativa in applicazione della legge n. 241 del 1990, noto anche come legge sulla trasparenza. Fui quindi incaricata di attuare il censimento dei procedimenti amministrativi che erano (e sono tuttora) molto numerosi. Gli obiettivi erano molteplici: si trattava infatti non solo di sapere quanti fossero i procedimenti, ma soprattutto di semplificarli stabilendo tempi certi e possibilmente brevi per la loro conclusione. Poiché risultava difficile intervenire nello stesso momento su tutto il comune, decidemmo di iniziare il tentativo di semplificazione dal settore delle Attività produttive da cui dipendevano numerosi procedimenti e per di più complessi e, a causa anche delle norme di riferimento, non sempre comprensibili. L'attività prevalente venne svolta dal settore interessato direttamente mediante un'opera di razionalizzazione che coinvolse anche la modulistica ed il modo di renderla comprensibile. Ci si avvale di una società esterna che ebbe il compito di studiare un linguaggio non burocratico. Si trattò di un'esperienza faticosa ma interessante anche perché cercavamo di operare in un ambito nuovo per la pubblica amministrazione.

Per quanto mi riguarda, avevo avuto la possibilità anche in precedenza di compiere esperienze innovative sul versante del controllo di gestione (1978-1979). Anche in tal caso il comune anticipò interventi che sarebbero diventati obbligatori a partire dal 1995.

Rispetto agli inizi della nostra carriera, quando la competenza che ci era richiesta era prevalentemente giuridico-amministrativa, ci siamo trovate a modificare in modo consistente la nostra professionalità affrontando argomenti gestionali per i quali erano richieste conoscenze specifiche.

Tutto questo fa sì che abbia un ricordo positivo del lavoro svolto in comune. Posso dire che mi sono divertita e mi ritengo molto fortunata delle esperienze fatte.

In che modo vi siete relazionate, voi dirigenti donne in rapporto al mondo della politica, prevalentemente maschile? Quali difficoltà ci sono state?

Maria Rosa Loreti

Devo dire che non ho mai avvertito molto questo fatto come problema, assolutamente no! Oltretutto, credo che siamo state le prime due capo ripartizioni donna, quindi non ho mai trovato per questo né particolare favore, né particolari impedimenti, assolutamente.

Anna Nanni

Nessuna. Né in rapporto al personale politico, né in rapporto ai colleghi dirigenti uomini. Del resto la maggioranza del personale all'interno degli uffici era femminile, che una donna dirigesse un ufficio non faceva notizia. Bisogna anche dire che noi , non soffrivamo certo di un complesso d'inferiorità! Non sotto questo profilo, almeno.

Intervista di Paola Furlan

Bologna, Sala del Consiglio Comunale, 15 giugno 2006.