

Fulvio Alberto Medini, *Politica ed amministrazione, la gestione del comune*

*Focalizziamo l'interesse sulla figura del sindaco Giuseppe Dozza e sugli uomini delle sue giunte, con cui lei collabora più direttamente: Paolo Fortunati, Umbro Lorenzini, Renato Cenerini, Gianguido Borghese. Ci può descrivere il metodo di lavoro, come venivano prese le decisioni in giunta, chi decideva, con quali obiettivi e su quali direttrici veniva impostata la politica di sviluppo della città?*

Il periodo di Giuseppe Dozza fu caratterizzato dalla presenza di un sindaco molto forte, un sindaco che pur non avendo un livello di istruzione scolastica molto elevato, aveva tuttavia la grande capacità di interpretare i bisogni e la volontà della gente. Godeva, quindi, di una sua personale credibilità, che certamente in quegli anni ha giocato un ruolo determinante. Dozza costituì delle giunte con due livelli di assessori, non come fatto formalizzato, ma semplicemente perché riteneva efficace avere un gruppo di assessori come punto di riferimento importante per discutere gli orientamenti generali. C'erano poi altri assessori strettamente collegati alla città, impegnati a garantire la realizzazione delle cose che venivano decise. Questo modello vedeva all'epoca i nomi di Paolo Fortunati, Giuseppe Beltrame, medico della resistenza molto noto in città, e di Renato Cenerini, assessore al bilancio, attaccato alla lira, che pose come primo obiettivo il riequilibrio economico. Nel 1945 si partiva da un consistente disavanzo; l'obiettivo era quello di raggiungere l'equilibrio, quindi si può dire che la giunta vide in questi uomini i referenti principali e diretti del sindaco, i quali avevano peraltro una loro riconoscibilità. Si trattava di un periodo in cui le cose erano molto semplici. Giuseppe Dozza aveva una autorevolezza talmente forte che anche i confronti con il livello politico e con i sindacati spesso si risolvevano attraverso telefonate. Parliamo di un'epoca in cui anche il processo amministrativo era molto scorrevole, in quegli anni gli assessori gestivano una responsabilità allargata. Questo non solo consentiva di governare il comune in modo collegiale, ma anche di rivolgere una particolare attenzione ai vari settori con uomini molto impegnati ed importanti. Un'altra cosa altrettanto positiva è che allora ognuno riconosceva il ruolo degli altri, la squadra era una squadra, il sindaco era il sindaco e gli assessori, che per ragioni conosciute e riconosciute avevano maggiori capacità, erano tali. Tutti erano consapevoli che chiunque fosse venuto a mancare, avrebbe rappresentato un grosso problema. Non c'erano primi, secondi o terzi, tutti lavoravano per la squadra e questo mi pare sia un aspetto veramente significativo.

*Come si rapportavano sindaco ed assessori con l'apparato burocratico, quali erano i rapporti tra la macchina operativa e quella politica?*

Intanto mi sento di affermare che all'epoca del sindaco Giuseppe Dozza, i dirigenti venivano valutati prevalentemente in base ad un criterio di professionalità e questo è, a mio avviso, un dato molto importante. Lo dimostra il fatto che quando si concluse il periodo del sindaco Renato Zangheri, nei posti chiave c'erano gli stessi uomini, perché, pur non pensandola politicamente come il sindaco Dozza, erano considerati veramente validi. Diciamo che il ruolo dei dirigenti si basava sul riconoscimento di

capacità professionali e sulla capacità di confronto delle opinioni per reperire le risorse migliori. Per questo motivo il dirigente si sentiva investito direttamente del problema, ed anche se non era lui a decidere in prima persona o a formalizzare gli atti, poteva comunque dare un importante contributo alla decisione finale. La dirigenza aveva questo ruolo e in alcuni casi, a mio avviso, il ruolo fu ricoperto con grandi capacità!

*Finito il periodo della ricostruzione, si pensa alla Bologna del futuro. Agli inizi degli anni Sessanta Giuseppe Dozza comincia a perdere vigore a causa della malattia. In quegli anni lei collabora con Umbro Lorenzini come direttore della ragioneria, settore strategico del comune. Come viene portata avanti la politica di sviluppo economico della città in quel periodo?*

Come ho già detto all'inizio, negli anni Sessanta non era così pressante la necessità di ricostruire i servizi in città, ma Bologna ne ha invece continuato il processo di diffusione all'interno dei nuovi quartieri che stavano nascendo. La città ha conosciuto all'epoca un forte sviluppo demografico, dovuto soprattutto all'inurbamento, tanto da raggiungere quasi il mezzo milione di abitanti negli anni 1971-1972. Si è quindi creata l'esigenza di fornire servizi adeguati a questo processo di forte crescita. In quegli anni si è anche verificato un altro fatto molto importante, anche sul piano politico. Nel 1959 la maggioranza comunista ha vissuto un travaglio interno molto forte, nel quale tendeva a prevalere la linea dei giovani, che allora portavano avanti l'esigenza di programmare lo sviluppo economico della città, una linea che poi è risultata vincente. Giuseppe Dozza, rimasto sindaco per altri due o tre anni, era ancora fisicamente in grado di governare questo processo, ma cambiarono tutti gli uomini della giunta. Era così conclusa l'epoca di Renato Cenerini, assessore al bilancio, fermo sull'equilibrio economico. Al suo posto, entrò un rappresentante della nuova leva, Umbro Lorenzini, che in seguito ricoprì praticamente il ruolo di sindaco quando purtroppo Giuseppe Dozza, per motivi di salute non fu più in grado di svolgere la sua funzione istituzionale forte. Umbro Lorenzini è stato di fatto il sindaco di Bologna per circa 6 o 7 anni. Questo passaggio ha segnato l'inizio di un periodo politico contrassegnato da una nuova praticabilità. Non dobbiamo dimenticare che questi sono gli anni in cui cominciarono a cadere le barricate della politica, o meglio, non nel senso delle invivibili barricate politiche di oggi. Allora infatti, in quest'aula i confronti erano sempre ad un livello molto elevato e prima d'intervenire in consiglio si rifletteva a lungo su cosa dire, perché si sapeva bene che c'erano cose sulle quali era necessario dare il proprio contributo. Era un periodo in cui c'era il massimo rispetto tra le persone, insieme alla capacità di saper cogliere ed apprezzare quanto veniva proposto da altri per il miglioramento della società. Questo clima si è mantenuto anche negli anni Sessanta: si crearono infatti delle forme di convergenza, che non si potevano evincere dalla semplice lettura degli atti formali attraverso le ragioni dichiarate, ma che determinarono sostanzialmente delle intese di fondo riguardo ad alcuni temi importanti, quali lo sviluppo della città. Un aspetto di questo sviluppo si è concretizzato con la decisione, grazie naturalmente ai finanziamenti statali, di collegare Bologna all'autostrada con una tangenziale,

all'epoca considerata un'opera faraonica da molti contestata. Nasceva anche la nuova fiera di Bologna. La fiera esisteva già, ma aveva sedi anguste ed era utilizzata per iniziative molto sporadiche. In quel periodo si dotava di una previsione di sviluppo, giustamente intravisto da chi lo aveva pensato, sia per il ruolo che Bologna ricopriva grazie alla sua collocazione, sia come potenziale attrazione d'investimento da parte del mondo economico, come si è poi verificato, anche se all'epoca sembrava una cosa impossibile da realizzare. Sempre nello stesso periodo nasceva il tema dell'interporto, insieme a una serie di iniziative di natura economica sulle quali c'era una sostanziale convergenza; lo dimostra il fatto che, al termine di questo periodo, la presidenza della fiera venne data ad un democristiano. Questi sono stati gli anni in cui Bologna ha conosciuto il massimo sviluppo economico e quindi rappresenta, a mio avviso, un periodo molto importante per la città, che ho vissuto con grande interesse.

*E' stato quindi un grande periodo quello inaugurato da Umbro Lorenzini, che non diventa sindaco come si poteva presupporre dal ruolo assunto durante la malattia di Giuseppe Dozza, ma viene eletto Guido Fanti dal 1966 al 1970. Come possiamo definire il periodo di Guido Fanti sindaco?*

Deve essere del tutto evidente che su alcune questioni, che in qualche modo invadono un po' la sfera della politica, non posso che esprimere delle opinioni, perché nessuno ha mai fatto affermazioni in tal senso. Posso quindi aggiungere che allora la scelta di Guido Fanti sindaco non fece tramontare del tutto l'aspettativa nei riguardi di Umbro Lorenzini. Comunque, era stato convenuto che gli anni del sindaco fossero indispensabili per creare la novità della regione e quindi si trattò di un fatto importante, come in effetti fu. Il mandato di Guido Fanti fu breve e proiettato soprattutto verso la regione, ma fu denso di significato: delegò l'amministrazione e diede inizio ad una forte operazione di lancio all'esterno della città. Poi ci fu il colpo di scena perché il successore naturale di Guido Fanti doveva essere Umbro Lorenzini, ma un anno prima delle elezioni del 1970, si tirò in disparte, perché ebbe il fiuto di capire che per ragioni politiche il partito non l'avrebbe sostenuto. La mia opinione è che il Partito comunista di allora, a livello centrale, non poteva vedere positivamente un processo di forte avvicinamento tra Democrazia cristiana e Partito comunista, un processo che in seguito si aprì anche su piano nazionale, ma che in quegli anni non era ancora maturo. La candidatura di Renato Zangheri, che era stato tra i giovani del 1959, che nella seconda metà degli anni Sessanta si trovava in Inghilterra per motivi di studio, fu una scelta a mio avviso tutta centrale. Voglio sia chiaro, che non si trattò di una scelta sbagliata, dico semplicemente come stavano le cose e quindi come Renato Zangheri diventò sindaco.

*Ci parli degli anni in cui Renato Zangheri governa Bologna. Cosa succede nell'amministrazione?*

Se parliamo del sindaco Renato Zangheri, al di là degli ottimi rapporti personali che ancora ci legano, anche perché abbiamo vissuto insieme alcuni anni di assistentato universitario, posso dire che il suo mandato coincise con un'epoca nella quale venne posta molta attenzione al tema del decentramento, secondo un modello che preludeva

“avrò dei quartieri fortemente gestionali”. Nel contempo, proprio per dar forza a questo processo, di fronte ad una città in espansione, che lasciava intravedere tutto il nuovo che veniva avanti, venne dato grande impulso al ruolo dei quartieri attraverso un forte sviluppo dei servizi. Eravamo nella fase in cui a Bologna ci fu una crescita spaventosa dei servizi, tanto che poi rappresentò un grosso problema negli anni successivi. Queste furono le due linee principali attraverso le quali ci si mosse. Personalmente reputo che, per certi aspetti, ma questo non va attribuito a Renato Zangheri, bensì ad un’opinione diffusa, sia stato commesso un errore nella scelta del ruolo dei quartieri. Ho ritenuto, l’ho detto più volte e quindi lo posso ripetere anche oggi, che la tesi dossettiana sarebbe stata probabilmente più vicina ad un effettivo ruolo del decentramento. Voglio dire che accanto ad un forte decentramento amministrativo sicuramente utile, opportuno e necessario per la città, il ruolo dei quartieri doveva essere un ruolo forte, ma a livello di fase propositiva, di fase di controllo, ma non un ruolo di gestione diretta. Credo che i fatti abbiano dimostrato come questo errore abbia in seguito comportato, e comporti ancora oggi, frequenti conflitti tra il centro e la periferia. Purtroppo Bologna è stata la prima a muoversi su questo terreno ed ha quindi creato le condizioni affinché anche la legislazione nazionale si muovesse in tal senso. A quel punto ci siamo ritrovati con una legge nazionale che andava in quella direzione e credo con un errore non facilmente sanabile. Anche oggi, pur con una fortissima omogeneità politica tra quartieri e centro, resta tuttavia il problema di che cosa debba decidere l’uno e di che cosa debba decidere l’altro, cioè quale sia l’ambito dell’autonomia reale, un tema che, come in passato, può essere oggetto di una latente conflittualità. Immaginatoci la situazione com’era qualche anno addietro, con i quartieri articolati politicamente su diverse posizioni. E’ chiaro che in questo caso qualunque cosa si trasforma in tema politico, il che non è certo connaturato alla gestione. Devo aggiungere che gli anni di Renato Zangheri sono anche quelli in cui cambiò la politica tributaria dei comuni, perché lo stato decise gradualmente di colmare i bilanci in disavanzo ed evitare squilibri fiscali per entrare in Europa. Così agli inizi degli anni Settanta, anche per la forte spinta ed intuizione, giusta o sbagliata che fosse, di Armando Sarti, assessore al bilancio, venne dato l’avvio ad un’importante fase di trasformazione. Cambiò, infatti, la modalità che aveva garantito lo sviluppo economico negli anni Sessanta e nel 1963 si fece ritorno al disavanzo perché venne vista come la strada che rendeva possibile lo sviluppo dei servizi negli anni seguenti. Fino al 1974 il disavanzo è stato lo strumento che ha consentito le grandi opere e lo sviluppo di Bologna, anomalo se comparato con la realtà nazionale ed europea. È chiaro quindi, che questo problema creava una difficoltà sostanziale, cioè quella della liquidità, perché il disavanzo comportava inevitabilmente un notevole ritardo dell’approvazione dei bilanci che finivano a Roma e spesso venivano approvati anche dopo un paio di anni. Nel frattempo, le spese andavano avanti e di conseguenza era necessario reperire altre risorse economiche per coprire l’illiquidità causata dal ritardo nella copertura del disavanzo. Negli anni tra il 1970 ed il 1974, lo stato del governo nazionale mise fine al tema del disavanzo con una motivazione di finalità europea. Si interruppe il sistema dell’autonomia fiscale e del comune che viceversa aveva caratterizzato la forte

politica dei consumi degli anni Cinquanta e soprattutto Sessanta. Questo portò inevitabilmente ad una transizione nel corso della quale venne riconosciuta al comune una quota contributiva a copertura parziale del disavanzo. Il processo del disavanzo consentì comunque negli anni Settanta il mantenimento della parola data grazie alla contribuzione nazionale, che rappresentò sostanzialmente l'ultimo disavanzo consolidato. I problemi verranno negli anni successivi, quando la contribuzione nazionale tenderà via via a diminuire e quando verranno introdotti i nuovi criteri d'imposizione con una, a mio parere, modesta capacità di autonomia dell'ente locale. A quel punto, è evidente che il peso dei servizi, peraltro molto costosi, diventa non dico insostenibile, ma al limite della sostenibilità!

*Nel 1983 viene eletto sindaco Renzo Imbeni, del cui ruolo di mediatore lei ha già parlato. Si può, secondo lei, considerare questa data come quella che determina la fine della fase dei sindaci decisionisti e l'inizio di una politica di allargamento del consenso all'operato del sindaco a livello di base, o meglio a livello dei partiti?*

Ho parlato del sindaco Giuseppe Dozza come massima espressione di autorevolezza, al punto che, con due telefonate portava avanti previsioni di qualunque tipo, a qualunque livello. Anche con il professor Renato Zangheri si è poi mantenuta in larga misura la stessa autorevolezza del sindaco, poiché Zangheri lo era per le sue connotazioni fisiche, per un certo modo di rapportarsi agli amministratori. In verità devo dire, che quando gli si parlava di persona, era molto più aperto, non dico molto più cordiale, ma anche se con un tono diverso, pretendeva molto. Incuteva quasi paura nell'amministrazione e mi ricordo che quando arrivava in giunta puntualissimo, se un assessore arrivava cinque minuti dopo, bastava un suo sguardo per incenerirlo. Questa era una sua caratteristica. Cambiarono quindi le condizioni ed il modello che i partiti avevano rappresentato, non come elemento di conflittualità, ma bensì di supporto all'amministrazione. Il rapporto diventò invece conflittuale per ragioni nazionali e si cominciarono ad evidenziare comportamenti di fibrillazione interna. Ricordo che Renzo Imbeni ebbe una giunta che da parte del consiglio non ottenne neppure la possibilità immediata di operare, vivendo un periodo di venti giorni in cui il sindaco fu il solo amministratore della città, perché c'era ormai una grande conflittualità, una crescente ricerca di potere da parte dei partiti. Renzo Imbeni ha gestito questa conflittualità facendo ricorso ad un modello di mediazione perché è del tutto evidente che anche l'amministrazione del comune doveva trovare prima o poi una convergenza, non tanto in quella sede, ma piuttosto in altre. Ci tengo però a sottolineare che, mentre lo stesso problema ha portato molte città allo sfascio per ragioni di corruzione, Bologna non ne è stata minimamente toccata. Credo quindi, molto sinceramente, che Renzo Imbeni abbia avuto un gran merito in questa direzione.

*Bologna è quindi città pilota in molti campi della vita cittadina, con l'ingresso del comune nell'economia, la gestione dei servizi e l'alto livello d'istruzione. Cosa succede nell'ambito dell'organizzazione delle competenze tra i diversi livelli degli organi del comune?*

Se vogliamo affrontare il tema dell'organizzazione degli apparati, partirei da una considerazione: eravamo ancora negli anni Settanta, quando entra in giunta Antonio La Forgia. Con lui ci sono stati momenti cordiali d'incontro anche come assessore al personale, al di là dei rapporti di precedente amicizia. Ricordo che Antonio La Forgia era solito trascorrere molte notti a parlare e a pensare; è stato l'uomo che in un qualche modo ha posto un problema di fondo: la riorganizzazione del comune. Questo comportava non solo la realizzazione di un apparato, ma la completa riorganizzazione del modello dei rapporti che intercorrevano tra gli organi politici. In realtà, a ben pensarci, ne fui subito profondamente convinto. Era un momento in cui le vecchie legislazioni non consentivano di individuare con precisione il ruolo del consiglio e della giunta, per non parlare dei quartieri che si erano aggiunti! Per questo condividevo il dato di fondo, e cioè che spesso la gente, alla quale l'amministrazione avrebbe dovuto guardare, faceva fatica a capire chi era il responsabile del sì o del no e soprattutto del perché. Era un tema importante e così nacque allora a Bologna, sia pure a livello del tutto interno e con notevole fatica, un processo che cercava di fare maggior chiarezza nel rapporto tra gli organi e quindi anche tra gli apparati. È stato allora che cominciò a farsi strada il convincimento, probabilmente influenzato negli anni Ottanta dai fatti che accaddero a livello nazionale, ma a mio avviso sbagliato, che il mondo della politica fosse ormai inquinato e che il mondo dell'apparato fosse per definizione migliore. Anche se questo non è certamente vero, è però vero che il creare una distinzione di ruoli è una cosa importante. E' infatti proprio in questi anni che da Bologna cominciarono a partire iniziative e processi amministrativi, finalizzati a definire e ad affermare i rispettivi ruoli dei vari organi, il ruolo degli apparati, e che sostenevano l'opportunità che gli aspetti di natura gestionale competessero *in toto* agli apparati ed alla dirigenza in particolare. A ben guardare, a Bologna, alla fine degli anni Ottanta, uscirono diverse pubblicazioni, frutto di un lungo lavoro in commissione consiliare, che per la verità ricevette il forte apporto anche delle minoranze. Sostanzialmente veniva anticipata, già allora, la legge che poi uscirà all'inizio degli anni Novanta, la famosa legge delle autonomie, che creerà un nuovo tipo di rapporto tra organi ed apparati. A mio parere, quando si partì con questa nuova norma, non eravamo ancora all'elezione diretta del sindaco, ma già nella fase in cui si affermano i ruoli ancorché non mai ben definiti in quanto tali, di indirizzo, di controllo, di gestione e si arriva quindi ad un processo sugli apparati. Due anni dopo, in prossimità di un momento elettorale, nelle sedi di Milano e Roma si passa all'elezione diretta del sindaco, senza ripensare complessivamente a quello che deve essere l'equilibrio dei poteri tra organi e creando così alcune situazioni di difficoltà. Termino, dicendo che è proprio in questi anni che a Bologna, il sindaco Walter Vitali tentò di portare avanti il tema di una dirigenza in grado di governare la gestione dell'ente. E questo lo facemmo con una modalità nuova, condividendo l'idea di ricercare all'esterno un dirigente in grado di aiutarci a mettere insieme una squadra di dirigenti, capaci di gestire il comune. Abbiamo quindi praticamente "inventato" la figura del direttore operativo. Bologna è stata la prima città italiana a incaricare un segretario generale al ruolo di direzione generale, ed assumere il direttore operativo dall'esterno, attraversando comunque un comprensibile processo iniziale di

conflittualità con i dirigenti. Credo che, in questo ruolo, molti riconoscano l'apporto dato da Sante Fermi, un direttore operativo che ha molto collaborato nel creare una squadra.

Intervista di Paola Furlan

Bologna, Sala del Consiglio comunale, 29 giugno 2006.