

Walter Vitali, *Un sindaco di transizione*

La sua lunga esperienza in comune le consente di descrivere al meglio il panorama della politica amministrativa negli anni Ottanta e Novanta, per una città proiettata verso Bologna 2000. Quando nel 1980, a 28 anni, lei è viene eletto consigliere, quali sono le prime preoccupazioni di un giovane che inizia la sua pratica politica nell'amministrazione della città, soprattutto dopo il 1977 e la frattura fra movimento e istituzioni? Quali sono le direttrici seguite dal Comune per andare incontro ai giovani?

Fino a quel momento io avevo avuto incarichi all'interno della Federazione giovanile comunista nazionale; avevo lavorato per qualche anno a Roma con Massimo D'Alema. Quando tornai a Bologna il sindaco Renato Zangheri mi incaricò, quando non ero ancora consigliere, di cercare di preparare una serie di eventi che potessero riavvicinare i giovani alla sinistra in quel momento e più in generale alla vita della città. Era la campagna elettorale del 1990 e devo dire che da parte sua c'era un sentimento molto profondo e autentico di volontà di ricucire uno strappo e una ferita profonda, non c'era tanto un intento strumentale, come poi successivamente molti dissero. Non era semplicemente un'operazione di recupero del consenso politico, ma c'era proprio la volontà di ricongiungersi con i sentimenti di un'intera generazione e ricordo infatti che l'iniziativa che venne assunta si chiamava "ritmicittà"; una serie di concerti in Piazza Maggiore, ad uno dei quali vennero invitati anche i Clash e che viene ancora ricordato da tutto il mondo del rock italiano come un grande evento. Si era appena avviato il progetto giovani e ci lavorava Mauro Felicori, che poi è stato il mio capo di gabinetto nel periodo in cui sono stato sindaco. L'assessore che aveva la delega era Aureliana Alberici e negli anni successivi, a partire dal 1982, quando io entrai in giunta, poco prima del passaggio di consegne tra Zangheri e Imbeni, si cominciò a lavorare ad un potenziamento di quel progetto giovani che il comune aveva avviato, a partire dalla fine degli anni Settanta. Nel 1985 concludemmo quel mandato con un convegno molto importante sulle politiche giovanili a livello europeo, quello era l'anno internazionale dei giovani e facemmo una serie di proposte anche legislative che poi si sono in parte attuate e si stanno riprendendo anche in questo periodo, a proposito dei forum dei giovani.

Fu un periodo di sperimentazioni e innovazioni importanti. Bologna diventò un punto di riferimento a livello nazionale, tante furono le iniziative a favore dei giovani. Ad esempio le "botteghe di transizione", le forme di auto-impiego giovanile, il sostegno a tutti i gruppi musicali, i centri giovanili intesi come luogo anche di autorganizzazione dei giovani, il tentativo di sperimentare forme di accesso autonomo alla casa. Insomma, tante idee, molte delle quali vennero attuate, altre no, ma fanno sempre parte di un patrimonio culturale e istituzionale importante.

Nel 1983, lei è assessore al decentramento. Il Comune assume importanti decisioni sul nuovo assetto istituzionale che regola i rapporti tra gli organi in relazione al massimo raggiungimento dell'autonomia locale. Il riordino istituzionale si realizza nell'ambito e nell'ottica della "divisione del lavoro" e della chiarezza delle sedi di

decisione. Le linee di sviluppo individuate nella pratica amministrativa si concentrano su ruolo e funzioni dei quartieri e sul conseguente nuovo regolamento delle commissioni consiliari dipartimentali. Come si arriva a questo risultato?

Io sono stato nominato assessore il 28 giugno 1982. Il discorso sui quartieri è un po' questo: si avvertiva che si stava esaurendo la spinta propulsiva della partecipazione. Il momento magico della vita dei quartieri era stato nella prima metà degli anni Settanta quando questi organismi, attraverso soprattutto le assemblee coi cittadini, la partecipazione dei cittadini alle commissioni di quartiere, contribuirono a dare vita al piano dei servizi, che poi fu ciò che caratterizzò l'amministrazione Zangheri rispetto a quella precedente. La realizzazione delle scuole dell'infanzia, dei nidi d'infanzia, poi dei centri sportivi, delle biblioteche, degli stessi centri civici, vennero accompagnati da questa fase molto assembleare, che corrispondeva anche alle forme partecipative di quegli anni, soprattutto per gli organi di gestione della scuola e via dicendo. Tutto questo discorso coinvolgeva anche i movimenti delle fabbriche, cioè creava tutta questa grande tensione politica ideale che la città seppe convogliare all'interno della partecipazione nei quartieri.

All'inizio degli anni Ottanta le cose erano già profondamente cambiate, a parte il fatto che c'era stato il '77 e questo incise molto sulla natura di un meccanismo tradizionale di partecipazione politica, tutto veicolato dai partiti. Cominciarono altre forme, anche di autorganizzazione, di protesta per segnalare singoli problemi, attraverso forme di volontariato e di associazionismo e quindi l'amministrazione si rese conto che occorreva innovare. L'idea fu quella di separare i due livelli: mentre tradizionalmente il quartiere aveva fatto coincidere il livello partecipativo con quello delle deleghe amministrative, peraltro molto limitate, la nuova stagione fu avviata all'insegna della distinzione, non che non si volesse la partecipazione, anzi, si pensava che la partecipazione potesse essere anche incentivata dall'attribuzione ai quartieri di nuove funzioni di governo, soprattutto per quanto riguarda i servizi alla persona. Cominciammo ad immaginare insieme ad Antonio La Forgia, che allora era assessore al personale, alla riorganizzazione della macchina amministrativa, un tema che aveva una stretta relazione con le mie competenze di assessore al decentramento. Si cominciò a costruire una fisionomia di quartieri/istituzione ai quali potevano poi corrispondere anche forme di partecipazione più intense, più dirette, proprio in virtù di questo conferimento. C'era un problema che riguardava le dimensioni, poiché a Bologna c'erano diciotto quartieri, troppi per trasferire loro funzioni amministrative forti. Allora si pensò di ridurli a nove e si avviò una discussione, anche con l'opposizione, che aveva sempre guardato ai quartieri con grande interesse, tant'è vero che - com'è noto - la loro invenzione è nel "Libro bianco" di Giuseppe Dossetti, e la Democrazia cristiana aveva storicamente sempre votato a favore di tutti gli atti fondamentali relativi allo sviluppo del decentramento, dal 1964 in poi.

Costituimmo una commissione, ma la Democrazia cristiana si presentò già con una proposta molto diversa dalla nostra, perché anziché accompagnare la riforma della riduzione del numero, propose, secondo una concezione che aveva un suo fondamento, ma era diversa dalla nostra, addirittura un loro aumento, 24 anziché 18, con l'idea che più erano piccoli, più potevano essere i luoghi di partecipazione, in un

forma quindi diversa da quella che pensavamo noi. Agli inizi del 1985, alla fine di quel mandato, si arrivò, senza il consenso della Democrazia cristiana, che votò contro, all'approvazione della delibera comunale che ridusse i quartieri da 18 a 9. Ma la cosa molto importante era che già da allora noi vedevamo i quartieri come il prodromo della città metropolitana, l'avvio di una riorganizzazione amministrativa che si doveva predisporre ad una forma di governo di area più vasta che noi individuavamo secondo quello che era in uso in molti paesi europei, come un governo di tipo metropolitano. C'era in questo l'idea di una doppia operazione, cioè da un lato deleghe forti di potere di funzioni dal consiglio comunale verso i consigli di quartiere, dall'altro deleghe altrettanto forti dal consiglio comunale alla giunta, perché pensavamo che occorresse distinguere i livelli, rafforzare le funzioni gestionali in capo ai quartieri e alla giunta e dare al consiglio comunale una funzione più di indirizzo. Questo era un po' il disegno che guidò quel tipo di riforma. Contemporaneamente, altra cosa importante che cominciò proprio grazie all'assessorato diretto da Antonio La Forgia, ci fu un investimento importante del su una nuova leva di dirigenti comunali che nel 1985, con il nuovo mandato, furono incaricati di dirigere i quartieri con l'idea che non ci poteva essere seriamente conferimento di potere e di funzioni ai quartieri senza dotarli delle migliori energie anche tecnico dirigenziali di cui il comune poteva avvalersi in quel momento.

Le deleghe ai Quartieri di molte funzioni relative alla gestione porta il livello dei servizi sempre più a contatto con il cittadino e il territorio, non solo come forma di controllo, ma soprattutto per misurare l'efficacia e l'efficienza della pubblica amministrazione. Secondo lei, rispetto all'esperienza precedente, come cambia la percezione e la qualità del servizio pubblico a livello cittadino, in merito a biblioteche, scuole, centri sportivi, centri giovanili, centri anziani, servizi sociali?

In realtà cominciava allora un lavoro che si era svolto anche nei decenni precedenti, in termini un po' diversi, diciamo molto pressante per avere una nuova legge sull'ordinamento locale, perché eravamo fermi al Testo unico credo dell'inizio degli anni Trenta, o addirittura la legge comunale e provinciale del 1918; quindi il paese non aveva ancora una legge sull'ordinamento locale che fosse coerente con la Costituzione del 1948. Negli anni Ottanta il Comune di Bologna, ma non solo, anche altre amministrazioni innovative, comincia a premere fortemente sul Parlamento per avere questa legge che verrà approvata nel 1990 alla fine del decennio. Però effettivamente la seconda parte degli anni Ottanta per noi fu importante, perché io ero assessore agli affari istituzionali, cambiammo anche il nome della delega, perché l'idea di avere un assessore al decentramento ci sembrava in contraddizione con questo rafforzamento dei quartieri come organi autonomi; addirittura l'assessore al decentramento presiedeva la riunione dei presidenti, invece si decise che i presidenti dei quartieri avessero un presidente autonomo che votava e l'assessore partecipava. Tutte cose che se vogliamo sono un po' simboliche, ma che avevano un loro significato.

Nella seconda parte degli anni Ottanta cominciò un lavoro più sul corpo centrale dell'amministrazione comunale. Ho già detto dello strappo politico con la

Democrazia cristiana sul tema dei nove quartieri e l'idea fu anche quella di tentare di recuperare questo, non perché ovviamente volessimo cooptare la Democrazia cristiana in maggioranza che allora era la principale forza di opposizione mentre la maggioranza era la formata dal Partito comunista e dal Partito socialista. Tra l'altro nella seconda parte degli anni Ottanta la vita politica fu molto travagliata perché furono gli anni del "craxismo" arretrante e Bologna subiva un po' gli effetti di questo con crisi di giunta e monocolori che si susseguirono in forma abbastanza intensa in quegli anni.

Si cercò di recuperare il rapporto con la Democrazia cristiana sul piano istituzionale perché si pensava che le grandi riforme che riguardavano consiglio, giunta e sindaco dovessero essere fatte insieme. Nel 1987 si arrivò alla deliberazione, all'approvazione del nuovo regolamento del consiglio comunale anche coi voti della Democrazia cristiana che allora era rappresentata da Beniamino Andreatta, che nel 1985 si presentò come capolista e candidato sindaco. L'impianto era in coerenza con quello dei quartieri, a cui ho fatto riferimento prima, quindi una forte delega di carattere generale alla giunta per quanto riguardava tutti gli aspetti gestionali, con una ricaduta importante, che poi vedremo successivamente anche come si sviluppa negli anni Novanta, relativa ai dirigenti perché fu poi la prima innovazione di questo genere che si fece a livello nazionale, l'idea di un equilibrio di poteri che coinvolgesse anche l'opposizione. Si stabilì che c'erano due Commissioni fondamentali: una di pianificazione e controllo di gestione; l'altra che riguardava affari istituzionali, che aveva anche funzione di controllo sull'attività della giunta. Quest'ultima doveva essere, per statuto, per regolamento attribuita come presidenza ad un esponente dell'opposizione. Il primo fu Giuseppe Delfini, che era non solo un autorevole ex Presidente della Corte d'appello di Bologna, ma anche esponente del gruppo democristiano molto vicino a Beniamino Andreatta. La sperimentazione partì in quel modo e riuscimmo anche a recuperare quel rapporto con la Democrazia cristiana, che si era interrotto nel 1985 e che dal punto di vista istituzionale noi ritenevamo utile riallacciare.

L'esperienza bolognese degli anni Ottanta anticipa alcuni aspetti fondamentali della riforma in senso autonomista della pubblica amministrazione contenuti nella legge n. 142 del 1990. L'introduzione dei regolamenti comunali ed il rafforzamento dello strumento delle deleghe contribuiscono a creare un quadro di sicura determinazione delle competenze. La riorganizzazione, anche se lontana dall'elezione diretta del Sindaco, può essere già considerata come un momento in cui si affermano i ruoli definiti di indirizzo, di controllo e di gestione?

In qualche modo si muoveva in un'ottica che diede vita a quella che fu la fondamentale innovazione a livello locale fatta in Italia negli ultimi decenni, che è la Legge n. 81 sull'elezione diretta del sindaco varata nel 1993, dove sostanzialmente il principio è questo. Certamente però l'idea di coinvolgere l'opposizione anche istituzionalmente non ebbe poi seguito a livello nazionale, perché noi ci ispirammo in realtà a un modello anglosassone, o anche tedesco, che prevedeva che alcune commissioni importanti, per consuetudine, non per legge, venissero attribuite

all'opposizione. Non abbiamo visto questo modello svilupparsi a livello nazionale, però certamente l'idea era quella della distinzione, quindi della fine di ogni forma di consociativismo e della separazione limpida tra una maggioranza, che ha il compito e la responsabilità di governare anche con l'elezione diretta del Sindaco, e un'opposizione che deve svolgere il suo ruolo e poi dopo cinque anni si presenta ai cittadini candidandosi essa stessa al ruolo di governo.

Questa fu un'innovazione importante, lei ha citato la Legge n. 142; il processo di innovazione del Comune di Bologna negli anni Ottanta ha anticipato la legge praticamente in tutto: nel rapporto tra gli organi, perché introduce una distinzione netta tra le funzioni del consiglio e quelle della giunta, che fino a quel momento erano completamente sovrapposte, e anche nel rapporto coi dirigenti, che cominciano per la prima volta ad avere un riconoscimento diretto di responsabilità gestionali, naturalmente in rapporto agli indirizzi che stabilisce l'amministrazione.

Qui vi furono alcune innovazioni che poi si svilupparono negli anni Novanta, ma che furono anticipate in modo particolare in un documento che svolse un ruolo essenziale in tutta questa vicenda, che facemmo con l'allora sindaco Renzo Imbeni nel settembre 1989. Allora eravamo all'ultimo anno del mandato 1985-1990 retto da un monocolore formato dalla lista "Due torri" perché allora il gruppo consiliare si chiamava "Due torri" ed era composto da Partito comunista ed indipendenti. Ci fu un cambio di delega e diventai assessore al bilancio. Producemmo questa elaborazione che effettivamente fece molto rumore, perché fu chiaro che Bologna, che era comunque la città simbolo della Sinistra - ho detto un attimo fa anche in un rapporto conflittuale col Partito socialista di Bettino Craxi - spingeva per distinguere le forme della gestione dei servizi comunali a seconda del loro ruolo e verso forme di privatizzazione, dove si parlava di servizi strumentali all'esercizio di funzioni istituzionali, fu effettivamente una innovazione che colpì molto - Il documento fece scalpore e si parlò molto, ricordo ancora l'articolo in prima pagina su "El País", sull'«Economist», su vari giornali internazionali e molto anche a livello nazionale, insomma, rifare adesso la rassegna stampa sarebbe abbastanza impegnativo.

Ma, al di là di questo, era la testimonianza di come le innovazioni degli anni Ottanta avevano prodotto cultura amministrativa, quindi non erano semplicemente un fatto tecnico, né superficiale. Questa cultura amministrativa, che accomunammo nell'esperienza soprattutto istituzionale degli anni Ottanta, cercammo di trasferirla anche su un piano più generale attraverso il discorso sulle diverse forme di gestione dei servizi comunali. Attivammo una commissione di lavoro sul documento, presieduta da Filippo Cavazzuti, che allora era senatore della sinistra indipendente; nel 1991 introducemmo la figura del *city-manager*, un direttore operativo, una figura professionale esterna che si inseriva nell'organigramma comunale tra il Segretario generale che aveva le funzioni di direttore generale, e la giunta. Nel 1991 venne approvato lo statuto del comune, che fu portato in consiglio dall'assessore Silvia Bartolini. In quel mandato io ero ancora assessore al bilancio. Lo statuto fu istruito da un gruppo di lavoro formato tra l'altro da Marco Cammelli, la dottoressa Francesca Bruni, ecc. che lavorò molto proficuamente alla realizzazione di quello statuto, che fu in la base di tutte le innovazioni fatte che trovarono la loro sistemizzazione e che

rappresentano ancora adesso l'impianto fondamentale su cui si regge il comune. Questo modello è stato poi recepito nell'ambito delle successive leggi sugli ordinamenti locali, fino al Testo unico del 2000.

La maggiore attenzione alle funzioni dirigenziali e le novità della legge di riforma, sono le premesse all'applicazione di meccanismi interni al funzionamento complessivo della macchina burocratica del comune. Viene introdotta la figura del city manager con un rapporto di lavoro contrattuale di tipo privato. Questa innovazione di grande rilievo per la città, come si inserisce all'interno del lavoro amministrativo, quali sono stati i risultati di questa esperienza?

Quelli furono anni nei quali effettivamente si accumulò un sapere amministrativo che era frutto di esperienze decennali, quindi non c'è dubbio, per esempio, che figure come il dottor Fulvio Alberto Medini, segretario generale del comune, furono fondamentali non solo per accompagnare, ma in qualche modo illuminare queste esperienze d'innovazione, che erano frutto anche della forte tradizione amministrativa. Quel sapere amministrativo dette vita ad alcune intuizioni concettuali, come quella della rigorosa separazione tra indirizzo e gestione e la necessità di distinguere i compiti tra il livello politico e il livello amministrativo. Nel ruolo dei dirigenti furono questi punti concettuali che ci aiutarono ad individuare le azioni operative. Per esempio, altra cosa che ricordo molto bene, anche da assessore al bilancio e che fu in un qualche modo figlia di quel documento del 1989 a cui ho fatto riferimento, è la gestione a *budget*. Non c'era nessuna amministrazione locale in Italia che neanche usasse questi termini; noi avevamo cominciato a farlo molto tempo prima, però sempre a livello un po' teorico, concettuale. Dopo il 1989, e ancor di più nel 1991-1992, quando ci fu l'introduzione di questa figura del direttore operativo, nella persona dell'ingegner Sante Fermi, si cominciò effettivamente a praticare tutto questo. Il presupposto era una chiarezza nella struttura organizzativa, quindi che ci fossero delle aree ben definite, con delle responsabilità dirigenziali altrettanto chiare e a queste aree dirigenziali, a queste aree amministrative venivano assegnate risorse secondo il metodo del *budget*. In corso d'opera, quindi anche durante l'anno, si controllava che l'assegnazione di queste risorse desse luogo agli obiettivi che individuati e non ci fossero degli "sforamenti". Ricordo bene le prime discussioni in giunta sui cosiddetti "pre-consuntivi" che venivano appunto istruiti dal direttore operativo; furono anche un po' comiche, perché gli assessori non erano abituati a quel tipo di gestione un po' aziendale, erano rimasti alle vecchie modalità di formazione del bilancio, per cui ognuno di loro guardava solo al capitolo delle risorse assegnate al proprio assessorato, che era immediatamente gestibile, ma non si sentiva responsabile né del personale, né delle spese economiche, né degli affitti. Allora tutto questo comportò effettivamente un salto qualitativo importante anche nel modo di concepire la gestione del comune. Fu molto dura spiegare agli assessori che non si dovevano occupare di gestione, non si dovevano occupare dei rapporti con il sindacato del proprio settore, quando invece erano appassionati al numero di uscieri, al numero degli impiegati, non se ne dovevano occupare, quello era un problema che riguardava i dirigenti, mentre era bene che si occupassero della

indicazione degli obiettivi. Questo coincideva con un passaggio di modello importante che presentava delle difficoltà, che poi verificheremo anche nel mandato amministrativo 1995-1999 e che portò alla sconfitta del centrosinistra. Non c'è dubbio che, pur essendo Bologna una città sana sotto ogni aspetto, quel modello amministrativo che si fondava molto anche sull'individuazione delle macchine pubbliche come luogo di consenso politico, mediato dal sindacato o dalla sezione di partito, era un modello che veniva ampiamente praticato e anche teorizzato. Da qui la difficoltà a staccare l'amministratore dalla funzione gestionale, perché era su quella funzione gestionale che si verificava il consenso politico. Un'altra cosa molto importante di quel documento fu il discorso sulle aziende che dipendevano dal comune. Ho parlato prima di privatizzazione, noi proponevamo con quel documento sia la privatizzazione della forma di gestione, perché in alcuni casi pur mantenendo la proprietà pubblica temevamo che la forma migliore fosse la società per azioni, sia la privatizzazione della proprietà e cioè il fatto che il comune dovesse cedere alcune funzioni, alcuni campi di intervento mentre doveva impiegare le risorse ricavate per fare altre cose. Un esempio del primo tipo furono la manutenzione e le due aziende ambientali, oggi diventate Hera. Per la manutenzione passammo dalla gestione diretta a contratti di servizio con le aziende esterne, i cosiddetti *global-service*. Allora cominciò il percorso, iniziammo ad immaginare un'unica grande società da quotare sul mercato, che si arrivò a realizzare molto tempo dopo, perché dal 1989 al 2000/2001 erano passati più di dieci anni.

Per quanto riguarda le farmacie la cosa fu ancora più travagliata, perché in quel caso noi parlavamo proprio della cessione della proprietà delle farmacie comunali. Passammo attraverso varie vicissitudini anche legislative, perché le associazioni dei farmacisti facevano opposizione, si arrivò anche ad un *referendum* all'inizio del 1997, che però devo dire non andò molto bene, perché non venne raggiunto il *quorum*. Per rendere effettivo il *referendum* era necessario raggiungere il 50 per cento dei votanti sulla base del regolamento, però di quel 20 per cento di cittadini che votarono, l'80 per cento si pronunciò contro la privatizzazione delle farmacie. Nello stesso anno a Roma invece fu fatto un *referendum* sull'azienda del latte, una cosa simile, dove invece il *quorum* fu raggiunto, quindi è la dimostrazione che già allora, nel 1997, era in atto una sorta di distacco tra l'amministrazione, che pure proponeva elementi di innovazione, e il suo bacino elettorale, altrimenti quel *referendum* sarebbe stato l'occasione per manifestare un sostegno a una politica che comunque andava in una direzione di innovazione.

Il *referendum* non andò bene, ma nonostante questo - non avendo raggiunto il *quorum* - si andò avanti. Alla fine, poche settimane prima della sconfitta elettorale del 1999, la commissione che aveva il compito di giudicare le varie offerte, produsse un risultato veramente importante. Il progetto di privatizzazione delle farmacie, perché l'80 per cento della società che andavamo costituendo era insieme al *partner* esterno, l'azienda tedesca Egee??, fece incassare al comune novantaquattro miliardi di lire dell'epoca che erano esattamente più del doppio dei quarantadue miliardi che avevamo previsto. Il risultato fu straordinario non solo dal punto di vista economico, ma anche dal punto di vista sociale, perché oggi secondo me i cittadini di Bologna

neanche lo sanno che le farmacie comunali sono all'80 per cento di proprietà di un privato, perché a partire dalla farmacia comunale aperta "24ore" in Piazza Maggiore il servizio è assolutamente mantenuto se non addirittura potenziato.

La legge per l'elezione diretta del sindaco interviene in questa fase di modernizzazione del sistema pubblico, rifacendosi ad un modello di partecipazione dei partiti in consiglio non come elemento di conflittualità, ma di supporto all'amministrazione. Lei ha di recente ricordato quando a metà degli anni Ottanta, con Beniamino Andreatta, capolista della Democrazia cristiana, e lei assessore agli affari istituzionali, si discuteva il Regolamento del consiglio che prefigurava un sistema bipolare con maggioranza ed opposizione a confronto in maniera costruttiva. Questa anticipazione bolognese è destinata ad influenzare il nuovo ruolo di sindaco, giunta e consiglio?

Cito un bel lavoro di Salvatore Vassallo, Gianfranco Baldini ed altri, che si chiama "La sconfitta inattesa", scritto subito dopo il 1999. Sono tutti studiosi dell'Istituto Cattaneo, e il libro spiega una cosa fondamentale: Bologna non era e non è ancora uguale alle altre città e per Bologna il tema dell'elezione diretta del sindaco interveniva proprio sul modello di governo che storicamente la sinistra aveva adottato per questa città, che viene definito da Vassallo come il governo di partito.

Per cui un modello di governo di partito si vede innestare l'elezione diretta del sindaco, per di più un sindaco che, come abbiamo detto finora, si caratterizzava per una serie di iniziative che peraltro avevano ricevuto anche il consenso dei partiti della sinistra, che comunque erano iniziative innovative, in qualche caso anche un po' dirompenti, come il caso delle farmacie. Tutto questo non fu affatto digerito, anzi, direi che la prima fase – quella dal 1993 al 1995 – quando io fui scelto per succedere a Renzo Imbeni, che nel decimo anniversario della sua elezione decise autonomamente di non continuare a fare il sindaco e di svolgere unicamente le sue funzioni di parlamentare europeo, era un periodo nel quale tutti avvertivamo che stava cambiando qualcosa di profondo e di sostanziale nel sistema politico nazionale. Era il periodo di "tangentopoli", ma fortunatamente Bologna non era stata toccata da quel fenomeno.

Questa innovazione - non ero ancora eletto direttamente, però in qualche modo mi comportavo come se fossi eletto direttamente, o comunque mi comportavo come se fossi stato eletto direttamente - era un'innovazione avvertita come una sorta di stato di eccezione: "Vediamo un po' che succede, passerà, non passerà...".

Nel 1995 ci fu invece l'elezione diretta, tra l'altro in questo caso devo dire che a Bologna le cose andarono molto bene, ma formalmente meno bene di altre città, perché noi non avevamo Rifondazione comunista nella nostra maggioranza, quindi io passai col 50,2 – 50,3 per cento al primo turno. Non era molto diverso dalle altre città, dagli altri sindaci che magari col 58, 57 per cento passarono più agevolmente, ma con Rifondazione comunista nella maggioranza. Da quel momento cominciarono i problemi con l'allora Partito democratico della sinistra che poi diventò Democratici di sinistra, cioè il mio partito di riferimento, il principale partito della sinistra a Bologna, l'erede del vecchio Partito comunista.

I problemi cominciarono proprio su questo sul modo cioè di intendere il ruolo del sindaco eletto direttamente. Probabilmente eravamo in un momento in cui questo stato di eccezione sembrava che stesse passando e in cui si voleva comunque rivendicare, da parte del partito e dei partiti il proprio ruolo. Il momento di maggior conflitto, che poi segnò tutta la consiliatura, fu sicuramente la formazione della giunta, dove io insistetti per avere come vicesindaco Luigi Pedrazzi, mentre il Partito popolare proponeva altre persone, per carità, sicuramente ottime, ma secondo me Pedrazzi, in quanto esponente più limpido della cultura cattolico-democratica, direttore di "Bologna 7", il supplemento dell'"Avvenire", quindi l'organo della Curia, aveva il significato di rappresentare meglio questa unità tra sinistra e cattolici democratici, che poi era l'Ulivo, che noi in qualche modo anticipammo anche nel corso delle esperienze fatte dal 1993 al 1995.

Non nego naturalmente di aver commesso errori, sicuramente di aver ecceduto in molte cose e, se dovessi rifare, non rifarei tutto esattamente come ho fatto.

L'impianto di fondo mi pareva giusto: rivendicare cioè da parte del sindaco un'autonomia nelle proprie scelte, anche di giunta, e nello stesso tempo valorizzare al massimo questa nuova unità che si creava, che non voleva essere solo di necessità, ma che invece era una precisa volontà di costruire una nuova alleanza, perché in verità la sinistra con Rifondazione comunista a Bologna poteva essere autosufficiente.

Furono anni molto duri anche perché contemporaneamente vennero al pettine una serie di nodi che la città non aveva saputo risolvere negli anni precedenti, ma è chiaro che questa è una considerazione di carattere storico oramai. Io diventai sindaco dopo aver svolto per undici anni una funzione di amministratore, quindi ero parte integrante di un corpo politico amministrativo che aveva lasciato passare gli anni Ottanta cullandosi secondo me in un'idea sbagliata, cioè che Bologna avesse una sorta di privilegi, di rendita di posizione che poteva utilizzare all'infinito e invece non era per niente così. Si stavano già manifestando con chiarezza fenomeni di trasformazione metropolitana, il Settantasette era stato comunque un momento di chiusura politica assolutamente fondamentale ed era chiaro che anche Bologna doveva pensare ad un'innovazione più profonda del suo modello di gestione, di governo di partito, per usare il termine di Vassallo. Le innovazioni amministrative non erano sufficienti, c'era qualcosa di più profondo che dovevamo affrontare e ci trovammo alla fine degli anni Novanta con molti nodi irrisolti, uno per tutti le infrastrutture di trasporto e la mobilità. Una nuova ondata, nuova per noi, ci trovò impreparati, quella della sicurezza urbana, dei problemi legati a questo sentimento diffuso di insicurezza nella città che non riuscimmo, anche perché fu oggettivamente un fenomeno anche molto improvviso, ad affrontare nel modo più giusto o nel modo che avrebbe rassicurato di più i cittadini. Tutto questo avvenne nel pieno del conflitto politico a cui facevo riferimento prima, che non era però semplicemente personale - anche qui a un po' di anni di distanza lo si può dire - non era tra persone, ma era un conflitto politico dove c'erano diverse idee di governo della città e fu nostro il torto di non portarle alla luce. È chiaro che quando ci sono idee diverse, l'unico modo è quello di affrontare in campo aperto una discussione, in questo c'era anche, se

vogliamo, un mio difetto d'origine perché io ero un sindaco che veniva da dentro la macchina amministrativa, quindi ero un sindaco amministratore. Sarebbero state necessarie maggiori risorse politiche per poter impostare un rapporto con la città capace di coinvolgerla di più in un'idea complessiva di cambiamento, di trasformazione, di innovazione. Un evento di quegli anni resterà secondo me famoso: la battaglia che si combatté sul tema della nuova stazione ferroviaria, che era un grande disegno di innovazione urbanistica, ma io ebbi tutti contro. Dalla migliore tradizione urbanistica di questa città, ai costruttori che avevano altri interessi nel piano regolatore e vedevano nelle aree ferroviarie una specie di concorrenza, ma anche la mia maggioranza che fu la prima a cominciare a dire che bisognava combattere gli inutili gigantismi del progetto. Forse era vero che si trattava di un progetto sovradimensionato e fu un altro degli oggetti del *referendum* del 1997, anche se il risultato fu il medesimo delle farmacie. Sono metafore di cambiamenti necessari, che credo oggi, a dieci anni di distanza, tutti ritengono siano necessari, ma che però allora venivano vissuti come intempestivi, o scarsamente motivati, o comunque non incontravano un sentimento comune. Se ci fosse stata questa capacità più politica di cercare di descrivere realmente le condizioni in cui era la città, e quindi la necessità di un cambiamento, forse avremmo affrontato meglio quelle battaglie o forse no, perché poi è difficile fare la storia coi "se" e coi "ma". Può anche darsi che in realtà Bologna fosse stanca dopo tanti decenni di essere amministrata sempre dagli stessi e che noi abbiamo dato agli avversari, attraverso i nostri conflitti e le nostre divisioni, un alibi. Dopo cinque anni, hanno forse provato che quel cambiamento non era poi così desiderabile e allora hanno cambiato di nuovo, non lo so.

Però qualche considerazione su questo tema dei modelli, quindi il modello di governo di partito e il modello di governo del sindaco, quindi un po' più profonda rispetto a quello che si dice spesso sui conflitti personali, secondo me ci aiuta a capire quello che è successo.

Lei è stato l'ultimo sindaco eletto in consiglio nel 1993 ed il primo ad essere scelto dalla maggioranza dei cittadini bolognesi nel 1995. Come ha vissuto questo momento di transizione? Si può parlare di un cambiamento profondo nella metodologia della scelta politica quale espressione della volontà del cittadino? Vengono superati gli schemi dei partiti e si verifica un cambiamento?

Al momento attuale non ho un rapporto così stretto con il comune da potermi consentire di dare una risposta appieno su questo. Vedo un quadro generale, sono innovazioni che erano necessarie, sicuramente tardive, perché questo modello amministrativo un po' anche ispirato a criteri di managerialità, in Italia poteva essere introdotto con qualche decennio di anticipo, questo ci avrebbe sicuramente aiutato tutti molto, però era necessario a tal punto che ormai è considerato un fatto assolutamente ovvio e che viene seguito un po' in tutte le amministrazioni italiane. Naturalmente non senza problemi, perché il tema a cui ho fatto riferimento prima secondo me riemerge continuamente, cioè questo tema del rapporto con le macchine amministrative in termini di consenso e non invece in termini di funzioni, è un tema secondo me molto vivo, molto forte, ancora attuale, che però io per quanto riguarda il

Comune di Bologna vedo risolto completamente e magari riemerge più a livello ministeriale, perché quando vedo un governo di centro destra che avrebbe dovuto caratterizzarsi proprio sul versante del dimagrimento delle amministrazioni pubbliche, che ha invece lasciato all'attuale governo di centro sinistra organici gonfiati, mi viene qualche dubbio.

Quindi è ovvio che è un qualcosa che è andato in quella direzione, però mi sembra, francamente, che questo tipo di principi ormai siano considerati la base di partenza non in discussione.

Una delle innovazioni più significative degli anni Novanta riguarda sicuramente il rapporto con i cittadini. L'informazione e la comunicazione diventano tematiche di rilievo nella pubblica amministrazione, in che modo si realizzano a Bologna?

Questo era un tema che stava molto a cuore a Renzo Imbeni, ricordo perfettamente e mi incaricò, sempre nella mia veste di assessore agli affari istituzionali, di occuparmene e di realizzare un centro di informazione, cosa che fu fatta qui sotto, in Piazza Maggiore, che fu praticamente l'anticipazione degli attuali Urp, Uffici relazioni con il pubblico e la cosa importante fu che noi attraverso questo centro di informazioni cominciammo anche a sistematizzare e a semplificare i procedimenti indicando un responsabile del procedimento, quindi con grande anticipo anche rispetto alla Legge n. 241, che uscì agli inizi degli anni Novanta, in modo tale che il cittadino avesse un'unica interfaccia con l'amministrazione attraverso questo funzionario, questo dirigente responsabile del procedimento. L'innovazione fu importante anche perché, appunto, tutto quello che è stato detto a proposito del rapporto consiglio/giunta/dirigenti, deve avere come obiettivo finale un miglioramento delle prestazioni nei confronti del cittadino e questo fu poi trasferito come principio all'interno dello statuto del comune agli inizi del Novanta, a cui fra l'altro lavorò Luciano Vandelli con grande passione, che poi fu mio assessore successivamente alla città metropolitana. Vandelli che fece nel 1994 il primo accordo volontario per la città metropolitana.

Intervista di Paola Furlan

Bologna, Sala del Consiglio Comunale, 15 giugno 2007