

Appendice 2

La ristrutturazione del secondo dipartimento: pubblica istruzione, cultura, sport e tempo libero

Agli inizi degli anni Sessanta il Comune di Modena, che ha poco più di 130.000 abitanti, si trova ad operare con una dotazione di personale che fa riferimento al *Regolamento organico generale per il personale degli uffici e dei servizi del Comune* rinnovato nel 1959.

I dipendenti sono distinti a seconda della carriera, da quella direttiva giù fino a quella operaia, con una forte maggioranza di personale inquadrato nelle carriere esecutiva e ausiliaria.

La pianta organica prevede 895 dipendenti, di cui 48 assegnati ai *Servizi culturali e sportivi*, l'ultima delle otto Ripartizioni in cui è distribuita l'attività amministrativa e tecnica del Comune. Se escludiamo le voci *Corsi differenziali, Asili, Scuole e Servizi sportivi*, alla cultura lavorano 18 persone, distribuite in una struttura formalmente ripartita in pochi servizi e uffici: l'ufficio di direzione e segreteria, l'Archivio storico e la Biblioteca Poletti, le biblioteche scolastiche.

In realtà, considerando anche gli avventizi, nel 1959 lavorano per il Comune 934 persone, con un rapporto cittadini dipendenti di 140:1 che non è cresciuto rispetto al 1949 (152:1) o addirittura rispetto al 1926 (147:1).

La città invece cresce rapidamente: nel 1972 i modenesi sono 171.000, nel 1979 il loro numero aumenterà a 180.526, facendo di Modena la seconda città dell'Emilia Romagna, con un incremento tra i più alti d'Italia. Parallelamente cresce la macchina amministrativa, che deve affrontare l'espansione dei servizi e la crescita civile della città: in poco più di un decennio si aprono 19 scuole materne, 2 asili nido, 1 centro sociale per anziani, 9 scuole elementari, il nuovo servizio di medicina preventiva del lavoro e scolastica, nuove farmacie, nuovi impianti sportivi, il servizio di biblioteche nei Quartieri, prende avvio il decentramento democratico e partecipativo al quale demandare specifiche funzioni di governo del territorio. Tutto questo si realizza con 394 persone in più,

considerando che sono 1.328 i dipendenti in servizio nel 1972, alla vigilia dell'approvazione di nuove tabelle organiche.

La nuova pianta organica del 1972 definisce un apparato composto da 1.520 persone, di cui 445 assegnate all'istruzione e 57 alla cultura.

L'accrescimento numerico rappresenta però solo una tappa del lungo iter per il riassetto e la ristrutturazione del *nuovo* Comune iniziato nel 1969 e che impegna per anni amministratori e apparato in un processo di governo della crescita, soprattutto di alcuni settori come quello dell'istruzione e della cultura.

L'Assessorato al Personale insieme ad un Assessorato creato appositamente per il Regolamento Organico lavorano all'aggiornamento e al rinnovo della macchina amministrativa in vista delle nuove e diverse attribuzioni che deriveranno per effetto dell'istituzione delle Regioni a statuto ordinario e del decentramento. L'ambizione è quella di non limitarsi ad un puro e semplice aumento degli stipendi e ad un allargamento della pianta organica, ma di riqualificare il personale e di adeguare le strutture dell'Ente ai nuovi compiti e responsabilità.

Il percorso è lungo e si procede per tappe.

La Commissione incaricata di studiare il problema decide di approvare prima la parte normativa, sottoponendo nel 1969 una prima bozza all'esame critico della Giunta, dei gruppi consiliari, dei sindacati e dei dipendenti. Intanto nove gruppi di lavoro, ognuno con il compito di studiare un settore specifico del Comune¹, cominciano nel 1970 a lavorare all'aggiornamento della struttura.

Il Consiglio nomina un gruppo di esperti di Milano con il compito di presiedere al lavoro dell'indagine conoscitiva per acquisire documenti informativi sull'organizzazione generale dell'Ente, sull'organigramma di ogni singola ripartizione e servizio e sui mansionari.

Lo studio presentato all'Amministrazione comunale nel 1971 sottolinea soprattutto la necessità di maggior coordinamento e collegamento tra una Ripartizione e l'altra e individua la responsabilizzazione del personale come potestà di determinazione e potere decisionale negli affari di competenza, ridefinendo il rapporto gerarchico su criteri funzionali e non su quelli di grado.

Si individua il *Dipartimento* come il "raggruppamento di funzioni omogenee sotto una direzione unitaria che sia allo stesso tempo politica ed operativa" (DI, 96), centro motore di promozione e attuazione della politica dell'Ente, centro direzionale delle varie unità operative che ad esso fanno capo.

Accanto ai servizi con funzioni generali, di coordinamento, di controllo, di raccolta di informazioni e con funzioni di formazione e gestione del personale, lo schema d'organizzazione raggruppa

¹ Il gruppo di lavoro dedicato ai Servizi culturali è formato dagli assessori Liliano Famigli e Milena Franchini, dal caporipartizione Annamaria Croce, da Claudio Santunione dell'ufficio R.O.G. e altri 9 dipendenti in rappresentanza delle scuole, delle biblioteche, e del Teatro comunale.

quattro grandi settori operativi: Dipartimento della Pianificazione e dei Servizi tecnologici, Dipartimento Istruzione e Cultura, Dipartimento della Sanità Igiene e Sicurezza sociale, Dipartimento della Pianificazione e degli Interventi in campo economico.

Fra il 1972 e il 1973 il gruppo di lavoro per la ristrutturazione del secondo Dipartimento discute diverse ipotesi presentate dal gruppo degli esperti di suddivisione interna in due, tre o quattro servizi (scolastici, culturali, sportivi e turistici). All'inizio viene presa in considerazione la suddivisione in soli due grandi settori: quello della *Pubblica istruzione* e quello della *Cultura e tempo libero*, con alcuni servizi generali accomunati negli *Uffici di Dipartimento*.

E' all'interno di questo processo di specializzazione dell'apparato che si colloca la nascita dell'Assessorato alla Cultura separato da quello dell'Istruzione, a far data ufficialmente dal 17 ottobre 1972 quando Germano Bulgarelli, sindaco da pochi mesi, assegna la nuova delega agli *Interventi nel settore della cultura e tempo libero* all'assessore supplente Renato Cocchi, per poi affidarla nella nuova giunta del febbraio del '73 ad Alessandro Magni.

Il Secondo Dipartimento rappresenta uno dei settori più importanti dell'Amministrazione costituendo, insieme a quello dei servizi in campo sociale, la parte di gran lunga maggioritaria di tutte le uscite correnti del bilancio comunale; l'apparato che cresce simultaneamente alla febbrile attività che è chiamato a fare, conosce un'espansione tumultuosa: se agli inizi degli anni Sessanta assorbe il 5,36% del personale, nel 1973 impiega il 37,35% della dotazione complessiva del personale e consuma il 39,82% delle ore straordinarie disponibili; quando nel 1977 ne viene formalmente approvata la ristrutturazione, ha il 37,55% dei dipendenti.

Il peso è determinato in gran parte dal settore istruzione, con ben 367 addetti alle scuole dell'infanzia, ma anche il settore cultura cresce: dalle 57 unità del 1972 passa alle 92 del 1977 fino alle 110 unità nella pianta organica del 1982.

L'allargamento della pianta organica non è tuttavia l'unico indicatore della crescita dell'apparato: a parte il fatto che il dato numerico non tiene conto del personale effettivamente in servizio assunto con diversi contratti, altrettanto importante è il modificarsi dell'organigramma, la sua capacità di adattarsi ai nuovi compiti e impegni.

La ristrutturazione approvata il 21 luglio 1977 suddivide il Dipartimento in tre sezioni: *Istruzione, Cultura, Tempo libero e sport*. Al vertice un Consiglio di Dipartimento composto da 15 persone (tutti i responsabili delle sezioni di lavoro) con il compito di formulare i piani programmatici di attività e un Esecutivo di Dipartimento composto dai tre assessori di riferimento e dai tre dirigenti dei settori nei quali si divide il Dipartimento e dove - nelle intenzioni dell'Amministrazione - si "fonde il momento politico e il momento burocratico" (CCD, 1977, 523). A fianco del Consiglio

viene costituito un gruppo di lavoro collegiale intersettoriale, la Segreteria del Dipartimento, con funzioni amministrative comuni per tutti i tre settori.

Il settore cultura, nel disegno del 1977, è articolato in cinque parti principali, che corrispondono a: *Servizio Biblioteche*, che consolida la propria struttura delle biblioteche di quartiere; *Teatro e cinema*, dove si registra un forte salto rispetto alla pianta organica del 1972 e dove si utilizza in misura consistente anche personale assunto a prestazione; *Biblioteca Poletti* unificata in una struttura amministrativa unica con la *Galleria Civica*; *Musei civici*, che vedono riconosciuta la necessità di ampliamento del personale per i compiti cui devono far fronte; *Archivio storico*. Un disegnatore, un restauratore ed un rilegatore vengono poi inseriti nel nuovo organigramma come facenti parte dei *Servizi tecnici*, una struttura operativa al servizio dei Musei Civici e della Poletti e Galleria Civica. Quest'ultima suddivisione scomparirà nella pianta organica successiva del 1982.

Con la ristrutturazione del secondo Dipartimento l'organigramma del settore cultura registra complessivamente un rafforzamento dell'apparato dirigenziale a tempo pieno, pur non interrompendosi il ricorso continuo a collaborazioni e incarichi professionali per direzione, coordinamento, o per specifiche attività a tutti i livelli dell'apparato.

Si punta a potenziare gli strumenti di coordinamento, i "punti di riferimento centralizzati per l'azione delle diverse energie operanti nei vari campi" (AC, 61): il Coordinamento Biblioteche, l'attività con le scuole dei Musei e il Cinema (queste ultime vengono denominate *Unità didattiche*). L'Assessorato pone con forza l'esigenza del proprio ruolo, laddove sottolinea che "– anche nei momenti di programmazione e di realizzazione delle iniziative – sia garantito e valorizzato [...] un unico complessivo progetto di politica culturale, all'interno del quale ogni singolo Istituto Culturale può e deve svolgere la propria funzione" (AC, 61).

L'intento esplicito è quello di governare l'espansione dei servizi e il proliferare delle attività, non solo in nome dell'efficienza, ma anche per contrastare il rischio di frammentazione intrinseco in un settore dove l'autonomia di ogni singolo servizio è molto accentuata, come confermano tutti i protagonisti intervistati.

La scelta stessa di creare un Consiglio di Dipartimento allargato alla presenza di tutti i responsabili di servizio - più largo di quello previsto per altri settori – viene presentata in sede di discussione consiliare dall'Assessore Del Carlo come elemento innovativo e importante, imposto dal "livello di partecipazione già raggiunto nell'elaborazione e nel controllo operativo" e dalla "presenza di numerosi servizi con un alto livello di autonomia operativa" (AC, 61). Di qui la necessità di dare vita ad un duplice organo dirigenziale, affiancando al Consiglio un Esecutivo, aperto di volta in volta alla partecipazione dei dirigenti di servizio interessati, capace di elaborare nel dettaglio i piani di intervento.

Si insiste molto sul lavoro collegiale, su forme di partecipazione e coinvolgimento quali “gruppi di lavoro e lavori di gruppo”, per una responsabilizzazione a tutti i livelli del personale: attraverso gli incontri e gli scambi di informazione la struttura prefigurata deve poter “funzionare in modo diverso, avendo particolare attenzione a non parcellizzare l’intervento, ma facendo acquisire a tutti gli operatori una visione più complessiva e generale” (AC, 61).

Difficile dire quanto le intenzioni corrispondano alla realtà², ma è degno di nota che nella costruzione dell’apparato la struttura abbia in qualche modo registrato la particolare *vitalità* del settore, un settore nel quale è molto importante l’apporto personale di ogni singolo operatore e dove l’investimento nella crescita professionale è particolarmente strategico.

L’autonomia di elaborazione e operativa infatti è un elemento di forza nella fase costruttiva di un sistema quando questo è sorretto da una visione chiara e condivisa che accomuna amministratori e gran parte dell’apparato. Una visione legata alla spinta propulsiva della crescita della città, che alimenta la partecipazione dei cittadini e la forte coesione di idee e vedute fra funzionari e amministratori. C’è stato molto lavoro volontario, oltre che straordinario, fra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Settanta. Nella testimonianza che ha consegnato al nostro gruppo di ricerca Germano Bulgarelli rappresenta la struttura complessiva come “un sistema di canali in cui passavano le idee”. Ma quando il sistema cresce e prevalgono esigenze di *direzione* di processi che sono diventati più complessi e di *coordinamento* di una rete nella quale crescono di importanza anche altri soggetti, un eccessivo grado di autonomia interna può costituire un ostacolo.

Il settore cultura – ricorda l’Assessore al personale nella seduta del Consiglio del 21 luglio 1977 (AC, 61) - non avrebbe potuto aderire alla volontà dell’Amministrazione “senza l’entusiasmo e il volontarismo” che l’ha caratterizzato e che, anche in tempi meno pionieristici, non si vorrebbero perdere.

² Il Consiglio di Dipartimento allargato, ricordano alcuni testimoni, all’inizio si riunisce poche volte, cominciando a funzionare con incontri allargati solo a partire dai primi anni Ottanta, quando l’Assessorato è alle prese con un impegnativo lavoro di progettazione sul riassetto dei Musei.