

Giuseppe Gavioli e la cultura del riformismo  
Modena, 26 marzo 2014

Anna Natali, Antonio Kaulard <sup>1</sup>

## La “politica del mestiere” della programmazione

### *Abstract*

Alla fine degli anni Novanta, a distanza di decenni dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno, Giuseppe Gavioli segue con attenzione e interesse la vicenda della Nuova programmazione avviata dal ministro del Tesoro Ciampi, a suo giudizio un processo positivo che in controtendenza rafforza le capacità di governo del Paese. Il riformismo dall'alto dei grandi tecnocrati meridionalisti lascia il posto a un progetto di cambiamento del processo decisionale collettivo in cui tutto lo Stato, nazionale e locale, è diffusamente coinvolto. In campo ambientale le risorse sono indirizzate a rafforzare la pubblica amministrazione ordinaria, dopo anni di ricorso massiccio alle strutture commissariali di emergenza. Gavioli riconosce nella Nuova programmazione i tratti della “politica del mestiere” di Manlio Rossi-Doria: un impegno serio, metodico, di accumulazione di conoscenza ed esperienza a fini di intervento. Qualche anno prima, come assessore all'ambiente alla Provincia di Parma, Gavioli aveva dato vita all'esperienza innovativa dell'Osservatorio rifiuti mostrando egli stesso in che modo la “politica del mestiere” sia fondamentale per non farsi schiacciare dall'emergenza e, al contrario, dare spazio alla programmazione. Attorno a questo nucleo tematico è possibile estrarre e riordinare alcuni contenuti del lavoro di Gavioli, di elaborazione politica e di pratica amministrativa.

\*\*\*

### *Il tema di riferimento*

Alla fine degli anni Novanta si ripropone in Italia un tentativo di programmazione strategica per obiettivi, legato alla impostazione di una nuova politica regionale. Accade quando il ministro del Tesoro Ciampi coglie l'occasione del ciclo di programmazione dei fondi strutturali europei 2000-2006, rivolti per la maggior parte alle regioni del Sud, per inaugurare uno schema di intervento per lo sviluppo del Mezzogiorno, innovativo negli obiettivi e nel metodo. Il punto focale dell'intervento è individuato nella sottoproduzione di beni collettivi, che si manifesta diffusamente in una varietà di settori: dalla legalità e sicurezza dei cittadini, alla gestione dell'ambiente, alle reti infrastrutturali, alla istruzione e formazione. La diagnosi attribuisce questo stato di sottoproduzione a un fallimento di mercato, che si determina sia dal lato della domanda (debole, dispersa e confusa, incapace di dare al sistema delle imprese segnali chiari che possano essere raccolti e soddisfatti), sia dal lato dell'offerta (le conoscenze da mobilitare per costruire risposte e soluzioni efficaci sono anch'esse disperse tra una pluralità di soggetti, e diverse da luogo a luogo).<sup>2</sup> La via di uscita dalla sottoproduzione di beni collettivi è ricercata nella capacità di iniziativa dello Stato, nella direzione sia di produrre direttamente i beni collettivi sia di stimolarne la produzione da parte delle imprese.

---

<sup>1</sup> Gli autori, soci in *eco&eco, economia ed ecologia srl*, Bologna ([www.eco-eco.it](http://www.eco-eco.it)) hanno conosciuto e frequentato Giuseppe Gavioli in diversi tempi e circostanze: Antonio Kaulard nella seconda metà anni Novanta, quando ha collaborato all'Osservatorio rifiuti istituito da Gavioli assessore all'ambiente della Provincia di Parma; Anna Natali qualche anno più tardi mentre lavorava a Roma presso il Dipartimento per le politiche di sviluppo. Questo contributo è nato dal ricordo delle conversazioni con Gavioli, e da un comune vivo senso di amicizia e di stima nei suoi confronti.

<sup>2</sup> Cfr. F. Barca, *Italia frenata*, Donzelli, 2006.

Questo impianto teorico e politico, declinato in un complesso di indirizzi e procedure coerenti con le norme europee, viene codificato come “Nuova programmazione” e reso cogente col Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006. A cascata, il sistema di nuova politica regionale investe tutte le amministrazioni – centrali, regionali e locali – coinvolte nella spesa dei fondi europei. Ognuno dei programmi operativi, redatti a valle e in coerenza col quadro di programmazione nazionale, definisce target e indicatori associati ai beni collettivi da produrre nei diversi settori e territori, sotto la regia del Dipartimento per le politiche di sviluppo (DPS), struttura tecnica dedicata e appositamente creata all’interno del ministero del Tesoro. L’ambizione è quella di riformare il funzionamento delle istituzioni, il processo decisionale collettivo che presiede alla spesa per investimenti.

Lo schema di intervento attribuisce compiti chiave allo Stato, si ritiene però che non *tutto* lo Stato sia in condizione di assumere iniziative efficaci nella produzione dei beni collettivi. Il centro, i ministeri, che nel passato sono stati fortemente privilegiati nel riparto dei fondi europei, si impegneranno a produrre i servizi collettivi di grande scala, come le reti infrastrutturali; mentre per la produzione dei beni collettivi *specifici* e differenziati che occorrono ai diversi sistemi produttivi territoriali, si dovranno abilitare le regioni e i comuni.<sup>3</sup> La programmazione di conseguenza compie una netta scelta di discontinuità a favore dello Stato locale: se nel passato i ministeri avevano ricevuto, col riparto nazionale, il 70% delle risorse, col nuovo ciclo 2000-2006 essi si vedono attribuire il 30%; e le regioni, che avevano avuto il 30, ottengono il 70. Il capovolgimento realizzato nelle grandi allocazioni finanziarie mostra con chiarezza quanto credito politico si concentrasse, in quella fase, a favore della nuova politica regionale.

Giuseppe Gavioli segue con attenzione e interesse questa vicenda. Ne scrive nei saggi della raccolta *Verso Mezzogiorno*, ne parla negli incontri e nelle conversazioni. E’ animato da viva curiosità e voglia di capire che cosa il cantiere della Nuova programmazione stia producendo in concreto col suo impegno di riforma. Si chiede come vadano cambiando i rapporti tra centro e regioni, le regioni caricate delle nuove responsabilità, i processi di attuazione nei territori. Interpreta i dati alla luce della sua lunga esperienza di politico e amministratore, e della sua conoscenza diretta delle società e delle istituzioni del Sud.

A distanza di tanti anni abbiamo cercato di ricostruire il filo di quel dialogo e di riannodarlo con l’altra nostra esperienza di frequentazione di Gavioli, la stretta collaborazione con lui quando fu assessore all’ambiente alla provincia di Parma. Confrontandoci e scambiando idee, abbiamo finito per ruotare attorno a un tema che percorre in modo evidente o sottotraccia tanti degli scritti di Gavioli: la relazione cruciale tra programmazione e competenze, conoscenze, sapere tecnico; relazione da lui più volte evocata riprendendo la “politica del mestiere” di Manlio Rossi-Doria.<sup>4</sup> Proprio questo tema abbiamo infine deciso di privilegiare, per fare da ponte ideale tra l’interesse di Gavioli per la Nuova programmazione e quanto gli abbiamo visto organizzare e fare a Parma.

### *Una fonte originale*

La relazione è in tre punti. Il primo attinge a una fonte originale: le note che abbiamo conservato di una conversazione con Gavioli a Bologna nel 2007. Lo avevamo invitato nella sede della nostra società per una chiacchierata e un punto su cose che ci stavano a cuore nel nostro lavoro. Abbiamo quel giorno parlato di diversi temi a lui cari: pianificazione di bacino, governo delle acque, ruolo del

---

<sup>3</sup> Il riconoscimento del ruolo svolto dai sistemi produttivi territoriali è centrale nell’impianto teorico della Nuova programmazione, che si ricollega al background di studi sui distretti industriali. Per la nozione di bene collettivo specifico, cfr. M. Bellandi, *Beni pubblici specifici e sviluppo locale sostenibile: alcune considerazioni preliminari*, in *Sviluppo locale* n.22, 1/2003.

<sup>4</sup> Cfr. L. D’Antone, *Manlio Rossi-Doria e “la politica del mestiere”* in *Meridiana*, 1999, 32, pp. 207-32. La “politica del mestiere” compare nella lettera di Rossi-Doria a Gaetano Salvemini del 1° marzo 1948.

pubblico. Al netto delle inesattezze, e della inconsapevole traduzione di alcune sue espressioni in un linguaggio più nostro, una serie di elementi spiccano chiari. Per esempio, sul ruolo del pubblico.

*Di cosa si occupa il pubblico? Il pubblico si occupa delle condizioni della riproduzione. Nel caso dell'acqua, delle condizioni per riprodurre la risorsa idrica. C'è chi dice che il pubblico deve ritrarsi, assicurare le condizioni dello Stato minimo (difesa, moneta etc.), mentre tutto il resto va lasciato al mercato. Invece no: il pubblico si deve occupare della riproduzione, agendo in rapporto col mercato. Le condizioni di riproduzione sono specifiche, richiedono conoscenza, dati, interpretazione dei dati e scelte legate ai dati. Garantire la riproduzione significa essere radicali nel fornire dei criteri, e allo stesso tempo essere impegnati nel governo. Significa definire delle condizioni-obiettivo da assicurare; rendere espliciti le condizioni e i vincoli; accumulare conoscenza sulle condizioni e i vincoli da rispettare; e poi far riconoscere queste condizioni (di quantità, di qualità, etc.).*

In quella conversazione Gavioli cita un saggio di Luigi Bobbio, pubblicato da poco, sull'Autorità di bacino del Po e le politiche per accordi.<sup>5</sup> Commenta:

*Il contributo di Bobbio segnala che la contrattazione può andare bene o male, il rischio è che si risolva nella spartizione. Ha un limite però: non dire che l'organismo tecnico-istituzionale ha un compito cruciale, quello di creare una conoscenza (riconosciuta, condivisa) delle condizioni entro le quali stare; far circolare i dati; applicare un metodo di diffusione dei dati; istruire un processo decisionale che assuma i dati come vincolanti. La contrattazione deve partire dal riconoscimento che l'acqua è calata, cosa possibile solo attraverso quella azione di creazione e riconoscimento della conoscenza rilevante. Serve un condizionamento. La conoscenza sposta i termini del problema. La contrattazione, svolta entro il quadro creato da quella conoscenza, è diversa da quella che si svolge senza. Le figure chiave del pubblico sono tecnici, quelli che hanno la "politica del mestiere".*

In questo breve appunto è contenuta una grande quantità di riferimenti, occorrerebbe molto lavoro per riprenderli e approfondirli tutti. Ne sottolineiamo uno solo: nella conversazione emerge come cruciale il rapporto tra creazione di conoscenza e riconoscimento intersoggettivo dei contenuti della conoscenza. Quando Gavioli parla del negoziato, si riferisce a una fase a valle della produzione di conoscenza e del suo riconoscimento. Il riconoscimento non è parte della negoziazione, ma è condizionante a monte: per questo può incidere sul negoziato e spostarne i termini. I processi attraverso i quali la conoscenza influisce sulla programmazione, si collocano in sostanza su due piani: il piano cognitivo, che rende disponibili contenuti pertinenti in una forma razionale e intelligibile; il piano politico istituzionale, che assicura il riconoscimento intersoggettivo dei contenuti.

A questo si può aggiungere che il piano politico istituzionale è dinamico. Le istituzioni hanno di norma visioni non allineate, che le portano a competere e lottare tra loro. Il riconoscimento dei contenuti cognitivi è solitamente lotta per il riconoscimento, dialettica e conflitto. Questo movimento è il modo attraverso il quale la capacità di scegliere si affina, passa da uno stadio meno sviluppato a uno più maturo.

Nella politica per l'acqua le lotte istituzionali per il riconoscimento di contenuti e punti di vista non allineati, si propone con particolare evidenza. Appunto su questo terreno, oltre agli strumenti di piano, si sono sempre più fatti strada strumenti di contrattazione, negoziato, accordo volontario. Ma

---

<sup>5</sup> Cfr. L. Bobbio, *Le politiche contrattualizzate*, in C. Donolo (a cura di) *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, 2006. Nel saggio Bobbio spiega che le politiche vengono sempre più realizzate per mezzo di accordi e contratti per dare loro efficacia. L'Autorità del Po poteva agire sulla base di una buona legge approvata nel 1989 che prevedeva il piano di bacino, tuttavia presto si è resa conto che il solo piano non era sufficiente. Vi erano molti attori che era necessario armonizzare con un'azione di convincimento e coinvolgimento; da cui una quantità di accordi con una pluralità di soggetti. Nella parte finale il saggio si sofferma sui limiti o i rischi in cui incorre la politica per accordi.

la strada dell'accordo richiede una funzione che eccede e in parte precede l'accordo stesso. Accanto agli interessi di cui i tanti soggetti coinvolti sono portatori, c'è una dimensione globale, comprensiva, quella del bacino, alla quale si associa una peculiare conoscenza di sistema, delle interdipendenze, delle relazioni reciproche tra attori e attività. Il riconoscimento intersoggettivo della rilevanza che tali contenuti di conoscenza devono avere, è materia di lavoro specifico del pubblico.

Lo stesso schema di ragionamento può essere esteso ad altri ambiti di vita civile ed economica. Accanto al bacino idrografico, esso può valere per il sistema produttivo locale o per l'area di sviluppo. Anche in questi contesti le parti coinvolte in un processo di contrattazione o negoziato non esauriscono la conoscenza funzionale a una buona decisione pubblica, ma c'è bisogno di riconoscere una dimensione di sistema. Il pubblico che pianifica, programma e dispone nel tempo una sequenza di decisioni fa ricorso al negoziato per la composizione di interessi, ma non circoscrive il proprio compito alla sola definizione delle regole del negoziato: si impegna nel comporre una conoscenza che contribuisca a costruire il problema; fissa dei riferimenti che i singoli partecipanti non sono in condizione di portare al tavolo, perché legati a un punto di vista che eccede la loro capacità di visione; fa in modo che quei riferimenti contino nella contrattazione. Questo è un primo modo nel quale a nostro giudizio, seguendo Gavioli, si connettono programmazione e conoscenze/competenze.

### *La Nuova programmazione*

Il secondo punto riguarda la Nuova programmazione. Il saggio che apre la raccolta *Verso Mezzogiorno*, intitolato *Apologia di due programmi sostenibili*, è dedicato a due sforzi importanti di programmazione che Gavioli giudica positivamente: il Piano di assetto idrogeologico del bacino padano e la Nuova programmazione dei fondi europei nel Sud. Osserva: ci sono differenze importanti tra queste due vicende, ma anche punti di contatto. Entrambe richiedono una forte capacità di attuazione e di "innovazione di sistema nelle politiche territoriali ed economiche". Sono cioè politiche non compatibili col modo tradizionale di fare le cose. Per realizzarsi, richiedono che si operi una riforma dei processi di decisione e di azione.

Della Nuova programmazione, Gavioli sembra apprezzare soprattutto quattro elementi:

- è una politica che riparte dal Mezzogiorno e dalle sue capacità e risorse endogene, assai differenziate da luogo a luogo. La regione ha le dimensioni di una nazione, 20 milioni di abitanti: è impensabile continuare a trattarla alla stregua di una uniforme "area arretrata". Sulla scelta di confrontarsi con la pluralità delle situazioni interne al vasto e complesso Sud Italia, partire dalle sue capacità, Gavioli commenta: "*da sola, una novità senza precedenti*"<sup>6</sup>;
- è una politica di contesto: punta ad accrescere la dotazione di servizi collettivi integrati nel campo della natura e della cultura, dell'acqua e della difesa del suolo, dei rifiuti e dell'energia, delle produzioni agricole e manifatturiere, delle reti, dei trasporti, delle città. Tra le priorità di investimento vi sono i piani di bacino, l'approvvigionamento idrico, la depurazione, la gestione dei rifiuti: argomenti che Gavioli conosce bene per il suo impegno nel settore. La politica disegna inoltre sistemi di incentivi specificamente rivolti a far nascere nel Sud strutture che la legge prevede da tempo e altrove già funzionano, come le ARPA Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale;
- il metodo per definire i piani di investimento è quello del partenariato istituzionale tra centro e regioni, dopo che a livello regionale sono state collocate le principali responsabilità dirette di elaborazione e attuazione di scelte e programmi. Sul punto osserva Gavioli: "*si ha un rovesciamento della logica centralistica che ha presieduto all'intervento straordinario, e a quasi 40 anni di elaborazione e tentativi di programmazione nazionale a partire dalla Nota aggiuntiva di La*

---

<sup>6</sup> G. Gavioli, *Verso Mezzogiorno. Un itinerario padano*, Diabasis, 2004, p.87

*Malfa, con l'eccezione parziale del Progetto 80 che prevedeva forme di contrattazione programmata*";<sup>7</sup>

- infine, la politica si prefigge lo scopo di rafforzare la funzione dello Stato dove essa è debole, tentare di costituirlo e radicarla dove essa è praticamente assente. La Nuova programmazione rifiuta nettamente la logica dell'emergenza, incarnata nelle strutture commissariali che sono nate numerose al Sud nei settori della depurazione delle acque e dello smaltimento dei rifiuti. Cerca invece di spingere il sistema nella direzione contraria: investire nella pubblica amministrazione ordinaria, nei dipartimenti e uffici delle regioni. Speciale impegno mette nella costituzione di nuove strutture tecniche di programmazione e valutazione degli investimenti.

Gavioli segue da vicino questi sviluppi, che nei primi anni, tra il 2000 e il 2002, generano cambiamenti a ritmo non uniforme, tra forti accelerazioni e rallentamenti. Segue anche le aspre critiche e polemiche che questo tentativo sul Sud ben presto sollecita. Le reazioni negative si manifestano con particolare intensità nel campo stesso della sinistra, che pure aveva dato avvio all'esperimento con i propri governi. Gavioli ne dà conto in *Verso Mezzogiorno*.<sup>8</sup>

Una critica che viene mossa alla Nuova programmazione è che essa soffre di una pericolosa discrasia tra un disegno alto, ambizioso, che scommette sulla riqualificazione della pubblica amministrazione ordinaria delle regioni, e che richiede tempi lunghi, e invece l'orizzonte temporale ravvicinato, di emergenza, nel quale si inserisce: la necessità di impiegare i fondi del ciclo 1994-99 rimasti inutilizzati, e quella di evitare il sottoutilizzo delle risorse nel periodo 2000-2006. Un'altra critica è intessuta di sfiducia nelle regioni. Se il Tesoro cerca di tenere fermo al nuovo rigoroso metodo decisionale – prima gli studi di fattibilità, poi i progetti e il finanziamento – le regioni non risultano animate dallo stesso intento. Dove la Nuova programmazione parla di selezione, decentramento, partecipazione, esse traducono in discrezionalità, centralismo, consociatione. L'effetto probabile è quello di vedere perpetuare una trattativa spicciola, minuta, di scarso spessore, e di allevare una classe di mediatori politici locali. Molto meglio da questo punto di vista sarebbe puntare sulle incentivazioni automatiche come il credito d'imposta, che tagliano fuori i mediatori.<sup>9</sup>

A proposito di questa discussione Gavioli commenta: *“Le resistenze e le difficoltà a realizzare una azione integrata come la Nuova programmazione (nel Sud) ma anche una “settoriale” come la pianificazione dell'assetto idrogeologico (in tutto il territorio nazionale) (...) aumentano la diffidenza – se non aperta ostilità – di aree rilevanti della Sinistra. Le quali hanno perso perfino la curiosità verso ogni forma di programmazione, pure riproposta ciclicamente ma con scarsa fortuna, in particolare nel nostro Paese, almeno a partire dalla stagione del primo Centro-sinistra, quello degli anni Sessanta”*.

E qualche riga sotto aggiunge: *“la politica – anche a Sinistra – riprende a parlare a se stessa, senza la fatica di verificare analisi, obiettivi e modalità di iniziativa, riproponendo letture generiche e indifferenziate (...): riprende la “questione meridionale” piuttosto che le realtà del Mezzogiorno e le loro dinamiche”*.<sup>10</sup>

Questo è un secondo modo con cui, seguendo Gavioli, è possibile connettere programmazione e conoscenze/competenze. La Nuova programmazione scommette sulla capacità dello Stato locale di identificare sul territorio quali sono condizioni credibili di sviluppo e, in questo quadro, pone l'esigenza di raccogliere dati, fare analisi, progettare in dettaglio. Pensa sia fondamentale distinguere tra i sistemi locali, con le loro diverse dotazioni di risorse e modelli di regolazione. La

---

<sup>7</sup> G. Gavioli, cit. p. 89.

<sup>8</sup> In particolare nel primo saggio *Apologia di due programmi sostenibili*.

<sup>9</sup> Cfr. N. Rossi, *Riformisti per forza*, La sinistra italiana tra 1996 e 2000, Il Mulino, 2002.

<sup>10</sup> G. Gavioli, cit., p. 21.

politica degli incentivi automatici passa sopra a tutto questo. Vede il problema, reale, della mediazione politica parassitaria, e si pone come soluzione ad essa. Non vede però tutto il resto.

### *L'Osservatorio rifiuti di Parma*

Quando Gavioli diventa assessore provinciale all'ambiente a Parma nel 1995, il sistema di gestione dei rifiuti sta attraversando in Italia una profonda crisi. Di frequente scoppiano scandali, con la scoperta di traffici illegali di rifiuti tra Nord e Sud. Ancora non è disponibile la normativa della gestione integrata del ciclo (il cd decreto Ronchi è del 1997).

A Parma, come in molti altri luoghi, esiste un deficit grave di impianti di smaltimento, a partire dalle stesse discariche. La Provincia si trova nella condizione estrema e inefficiente di dover contrattare di volta in volta, in stato di emergenza, dove portare i carichi di rifiuti che vengono prodotti. Nessun comune è disposto a ospitare una discarica. C'è incertezza, difficoltà ad assumere decisioni. Alcuni sindaci pubblicamente si oppongono alla localizzazione degli impianti, mentre privatamente offrono all'assessore la loro disponibilità in cambio di royalties utilissime da investire nel sistema dei servizi ai cittadini.

In questo contesto Gavioli fa partire due linee di lavoro. Una è tecnica: crea un microgruppo di ricercatori esperti per raccogliere dati su quantità e tipi di rifiuti, modalità di gestione, attori, attività, tecnologie, modelli organizzativi, con lo scopo di usare questa conoscenza nel dialogo/negoziato con le imprese di gestione. L'altra è politica: apre un confronto permanente con i sindaci, che si sviluppa attraverso incontri individuali, riunioni, conferenze pubbliche.

Le due linee procedono assieme e si orientano reciprocamente. Insieme formano l'esperienza dell'Osservatorio rifiuti: un processo non solo di raccolta e riordino dell'informazione sul settore, ma di creazione di una rete di attori coinvolti nelle decisioni e nelle scelte organizzative e operative. L'Osservatorio ha cioè una doppia anima: un po' è centro di ricerche, un po' è laboratorio amministrativo. Questo mix originale si rivela ben presto favorevole alle idee innovative, e produce in particolare tre sperimentazioni di nuovi modelli di gestione, in tre diversi tipi di contesti territoriali: centro storico di Parma, Salsomaggiore (centro medio-grande vicino alla via Emilia), Langhirano (centro più piccolo nella media montagna). L'azienda municipalizzata di Parma è coinvolta nelle sperimentazioni, accetta gli stimoli esterni per una progettazione innovativa, si occupa delle varie fasi di ingegnerizzazione. I tre esperimenti arrivano sino alla fase operativa, con il funzionamento della gestione secondo i diversi criteri e configurazioni messi a punto.

Di questa esperienza innovativa, è importante sottolineare tre scelte. Prima di tutto, quella di investire per creare presso l'ente provincia una conoscenza che non era, o non era più, nella disponibilità del pubblico. Una conoscenza sui rifiuti era stata, storicamente, presso le sedi della provincia e del comune capoluogo, ma in seguito era gradualmente uscita per rimanere privilegio delle aziende municipalizzate, non più soltanto braccio operativo ma sempre più anche cervello delle decisioni. Quando Gavioli assume il suo incarico in Provincia, i dati che avrebbe dovuto avere per affrontare una nuova razionale programmazione del settore, non erano presenti negli uffici provinciali, né in quelli del capoluogo. Decide quindi di rimetterla assieme con una iniziativa ad hoc.

In secondo luogo va sottolineata la scelta di intrecciare, nella programmazione, conoscenza autonoma dell'ente pubblico e negoziato con gli interessi del territorio. La conoscenza autonoma dell'ente era fondamentale in quanto esisteva ormai una divaricazione di orientamenti tra i cittadini e la municipalizzata: la domanda sociale premeva per la raccolta differenziata a percentuali molto spinte, al limite al 100%, mentre la municipalizzata aveva esigenze diverse legate alla gestione dell'esistente, un modello basato sulla soluzione ingegneristica che premeva per la realizzazione di impianti di smaltimento.

Infine va sottolineata la scelta delle sperimentazioni. Si è cioè deciso di costruire il piano provinciale a partire dalla prova sul campo di alcuni prototipi, da studiare nel loro funzionamento, da cui apprendere, e da trasformare alla fine in modelli di gestione. A questo fine sono stati selezionati tre insediamenti differenziati per quantità e composizione dei rifiuti, densità abitativa, accessibilità, etc.

La lezione ricavabile da questa terza scelta è particolarmente rilevante: la conoscenza che serve a nuova politica deriva in parte dallo studio dei processi di attuazione, di cui fanno parte le reazioni al tentativo di cambiamento che si vuole introdurre. Gli attori non sono del tutto prevedibili nei loro comportamenti, e gli effetti incrociati, di reciproca influenza, di specifiche condizioni di attuazione, possono insegnare molto a chi pianifica e programma. Un presidio che funziona nel tempo, come l'Osservatorio, ricava da questo una solida ragione d'essere. Molta informazione rilevante non è disponibile all'inizio della programmazione, ma si forma nel corso stesso dell'attuazione dell'intervento.

Questo è il terzo modo con cui, secondo noi, vengono a connettersi nella visione e nella pratica di Gavioli, programmazione e conoscenze/competenze. Ed è un modo che – come la storia dell'Osservatorio resta a ricordarci – porta anche all'innovazione.

### *Conclusione*

In una intervista del 2004 Giorgio Ruffolo ha ricordato la stagione della programmazione degli anni Sessanta, che lo vide protagonista, nei termini che seguono: *“alla programmazione fu imputato di essere, in un certo senso, il prodotto di alcune avanguardie utopistiche e intellettualistiche, che si distaccavano dalla realtà delle cose italiane. Ma non credo vi sia, nella politica, uno sforzo, un progetto, che non sia affidato alle avanguardie. Non conosco programmazioni dal basso. (...) Dal basso possono venire istanze e domande, ma dal basso non si possono dare risposte. Per forza di cose la proposta è affidata all'elaborazione di avanguardie, che si inquadra in determinate correnti culturali.”*<sup>11</sup> Il rapporto tra programmazione e conoscenze/competenze è qui evocato in chiave di alta consapevolezza politica delle grandi correnti di trasformazione sociale, e di elevata specializzazione tecnica.

Le esperienze di programmazione che sono state richiamate in questo testo – la Nuova programmazione, l'Osservatorio di Parma – si pongono su un piano sostanzialmente diverso, nel quale conoscenze/competenze rilevanti sono sia quelle degli esperti e delle avanguardie (degli innovatori, come più spesso oggi si dice), sia quelle situate, riferite a diverse configurazioni sociali ed economiche da cui provengono non solo istanze e domande, ma anche valori, opzioni e proposte. Una programmazione che voglia porsi in questa seconda prospettiva ha certamente da imparare dall'approccio praticato da Gavioli a Parma, di costruzione di una capacità pubblica autonoma di interpretare problemi e contesti (più di uno!) e di sperimentare il funzionamento degli interventi.

Dalla programmazione degli anni Sessanta non ci separa solo una minore fiducia nel riformismo dall'alto e nel ruolo solitario delle avanguardie. Il nostro mondo è diverso anche perché pervaso dalla fiducia nelle regole e nel loro potere di guidare a buon fine l'attuazione delle politiche, sia che questa sia in mano al pubblico sia che sia affidata ai privati. La fiducia nelle regole ha prodotto l'espandersi della contrattualizzazione e un'attenzione concentrata sulla “macchina” che regge le relazioni contrattuali: target, meccanismi, condizionalità. Essa ha prodotto anche l'aumento del prestigio della regolazione e di chi svolge il lavoro del regolatore, e la diminuzione del prestigio della raccolta dei dati e di chi fa il mestiere dell'analista.

La lezione di Giuseppe Gavioli, per come l'abbiamo imparata, ci dice che questa è una deriva dalla quale difenderci. La “politica del mestiere” che Gavioli invita a praticare non porta a costruire

---

<sup>11</sup> Cfr. G. Ruffolo, *Riformismo e programmazione. “Meridiana” incontra Giorgio Ruffolo*, in *Meridiana* n.50-51, 2004.

“macchine” di regole a cui affidarsi senza bisogno di conoscere i contesti e gli attori delle politiche. Al contrario: come abbiamo cercato di mostrare, ci spinge a fare tre cose del tutto diverse: costruire i termini dei problemi collettivi e farli riconoscere nel gioco sociale; cogliere le specifiche domande che provengono da società e luoghi differenziati; innovare attraverso la sperimentazione.

14 luglio 2014