

Presentazione della “Guida”

Che cosa ha indotto l’Area Accesso del Formez a redigere questa Guida all’orientamento sui corsi-concorso RIPAM?

I. Anzitutto il desiderio di comunicare il senso della “vicenda Formez”, la cultura della pubblica amministrazione propria del Centro, la sua contemporanea attenzione alla teoria e alla pratica.

II. L’esigenza oggettiva, ai giorni nostri, di potenziare i processi di professionalizzazione del personale degli Enti locali per far fronte sia all’allargamento dei compiti connesso alla ingente legislazione degli ultimi anni, sia ai problemi posti dalla straordinaria accelerazione dei processi d’innovazione e, in particolare, di quelli attinenti al mondo della comunicazione con le relative esigenze di accesso al linguaggio elettronico.

III. La necessità di coniugare principi di cultura generale con saperi sempre più specialistici al fine di garantire agli aspiranti frequentatori dei corsi RIPAM conoscenze sufficientemente omogenee ed un comune patrimonio di cultura professionale e civile.

IV. La convinzione che una “Guida” possa servire ai potenziali concorrenti alle selezioni per delimitare con maggiore precisione il campo delle nozioni necessarie (“i fondamentali”), al fine di affrontare ed assimilare i contenuti dei saperi generali proposti dalle prove d’esame e dai corsi RIPAM, individuando tanto il profilo d’ingresso al percorso formativo, quanto il profilo professionale atteso al termine del ciclo didattico in connessione alle competenze, ai fabbisogni, alle modalità di funzionamento e di organizzazione degli Enti locali.

V. Ciò non significa che il Formez assuma responsabilità alcuna rispetto al superamento delle prove di selezione. La “Guida”, come dice il titolo stesso, non é un manuale ma solo uno strumento orientativo, non prescrittivo e tanto meno esaustivo. Il Formez si limita ad indicare conoscenze che ritiene indispensabili soprattutto per la frequenza dei corsi e per l’assunzione di una mentalità e di abilità idonee a che i futuri allievi possano inserirsi con profitto e in tempi relativamente brevi negli organici delle amministrazioni pubbliche locali.

Per finire. La “Guida” é un testo deliberatamente limitato alla trattazione sintetica delle tre macroaree su cui si sono concentrate finora le richieste degli Enti locali che hanno aderito, dal 1994 ad oggi, al Progetto Ripam: Amministrazione generale, Contabilità e Finanza, Territorio e Opere Pubbliche. Si tratta di un “testo aperto”, nel senso che potrà essere integrato col trattamento di altre tematiche e che, in ogni caso, sarà soggetto a periodici, sistematici aggiornamenti.

Le tre tematiche prese in considerazione dalla “Guida” sono trattate in altrettante monografie (in verità, sul tema dell’amministrazione generale gli scritti sono due). Coordinatore e curatore del lavoro é stato Aldo Musacchio. Alla stesura delle monografie sull’amministrazione generale e alle relative ricadute sulla “Guida” hanno provveduto Antonio de Guglielmo e Guido Meloni; analoghi compiti hanno svolto Giovanna Marini per la Contabilità e Finanza e Francesco Mirabelli per il Territorio e le Opere Pubbliche.

ORIGINE ED EVOLUZIONE DEL PROGETTO RIPAM

Originariamente il Progetto RIPAM é stato mirato alla Riforma della Pubblica Amministrazione del Mezzogiorno. Per più di trent'anni il Formez (Centro di FORMazione per il MEZZogiorno) ha agito, infatti, nell'ambito dell'intervento straordinario, nato nel 1950 con la creazione della Cassa per il Mezzogiorno.

L'intervento straordinario nel Mezzogiorno venne concepito come assunzione della responsabilità, direttamente da parte dello Stato, di portare l'area sottosviluppata del Paese, il Sud, alla pari di quella sviluppata, il Centro-Nord, entro un periodo di tempo inizialmente fissato in un decennio, poi in un dodicennio, più tardi in alcuni decenni, attraverso un intervento pubblico non di tipo ordinario, come quello dei ministeri, ma straordinario. E' per questo che venne costituito un Ente pubblico apposito, provvisto di fondi propri di eccezionale portata e dotato di autonomia funzionale e programmatoria (anche se dipendente per l'indirizzo politico da un'autorità governativa, prima un Comitato dei Ministri composto dai dicasteri dotati di capacità di spesa, più tardi un Ministro ad hoc).

Nella prima fase, all'incirca il primo decennio d'attività dell'Ente, l'azione della "Cassa", che viene progettata e realizzata per "complessi organici di opere", sarà volta essenzialmente alla costruzione di una rete di infrastrutture e di servizi civili, di cui le regioni meridionali ancora mancano quasi completamente, ed alla valorizzazione delle risorse agricole, specie nelle aree di pianura e di fondovalle dove vengono concentrate le operazioni di bonifica e trasformazione fondiaria. Questi interventi vengono considerati "precondizioni dello sviluppo", nel senso che creano le condizioni perché il territorio meridionale, grazie all'infrastrutturazione, alla disponibilità di forza lavoro e all'aumento dei redditi determinato dalla nuova occupazione, possa attrarre investimenti produttivi non solo dall'interno quanto e soprattutto dall'esterno. Manca, tuttavia, un efficace coordinamento dell'intervento ordinario con quello straordinario: questo sarà sempre un drammatico condizionamento dell'azione "meridionalista", in quanto lo straordinario finirà con l'essere non aggiuntivo, come avrebbe dovuto, ma piuttosto sostitutivo di quello ordinario.

Negli anni Sessanta si passerà al cosiddetto secondo tempo dell'intervento straordinario, attraverso l'adozione di politiche di industrializzazione concentrate nei cosiddetti poli di sviluppo e sostenute, di nuovo, da un massiccio intervento pubblico imperniato, questa volta, essenzialmente sulle Partecipazioni Statali, cioè sulle imprese industriali in cui, comunque, prevalente sia il capitale pubblico.

Nel frattempo ci si é resi conto che lo sviluppo non può essere considerato soltanto come un processo di natura economica, in quanto la crescita dei redditi e dell'occupazione con il conseguente incremento dei consumi, i trasferimenti di popolazione dalle campagne alle città all'interno dello stesso territorio meridionale, con imponenti processi di urbanizzazione di nuclei familiari ex rurali (al di fuori dell'esodo di dimensioni bibliche verso il Centro-Nord e della ricerca di lavoro nei paesi centroeuropei che permette notevoli rimesse di risparmi nei paesi d'origine)

comportano profondi, rapidissimi mutamenti sociali e culturali, investendo l'intera società meridionale con un processo di "modernizzazione senza sviluppo", che col tempo eserciterà un pesante condizionamento della mentalità, dei costumi, delle forme di vita della società meridionale.

E' da questa percezione degli effetti anche rischiosi dello sviluppo che prende vita, nel 1959, un Programma di Attività Sociali ed Educative nel Mezzogiorno (ASEM). Il Formez nasce poco dopo, nel '61, come Ente collegato alla "Cassa". Prende in consegna la rete dei Centri servizi culturali istituiti nel Mezzogiorno per effetto del Programma ASEM, ma soprattutto si collega sin dagli inizi (nella sua prima sede, a Napoli, che rimarrà la "scuola" del Centro) alla formazione di imprenditori e dirigenti industriali, di quadri delle pubbliche amministrazioni, in primo luogo di quelle localizzate nei poli di sviluppo, ed anche di formatori cioè di "docenti" che nel prossimo futuro saranno in grado, dall'interno del Mezzogiorno, di creare una nuova classe dirigente.

Sarà solo nella prima metà degli anni Settanta, dopo una crisi internazionale che decreterà il fallimento della "grande industrializzazione" centrata sulla siderurgia e sulla chimica di base, che si ricomincerà a pensare allo sviluppo in termini di *sviluppo locale* e di servizi intesi come elementi decisivi di crescita territoriale.

Nel contempo il Formez viene costituendo nel Mezzogiorno un sistema formativo integrato, creando o favorendo la nascita alla periferia di una serie di strutture di formazione e studi, per molti versi rispondenti a logiche locali, ossia alla domanda proveniente dalle regioni meridionali in ordine alla promozione di un nuovo tessuto istituzionale ed all'esigenza di disporre di adeguate professionalità. Questa esigenza é nata dal fatto che, a partire dai primi anni settanta, a poco meno di venticinque anni dal varo della Costituzione del 1948, ha preso corpo in maniera più organica il processo di regionalizzazione. Col tempo sempre maggiormente emerge la portata strategica, ai fini della promozione di politiche dello sviluppo, dei *sistemi locali*. Una situazione di depressione o di arretratezza non é mai causata esclusivamente da fattori economici. Essa é caratterizzata, in misura determinante, pure dall'inadeguatezza sia del sistema istituzionale dato (istituzioni pubbliche e private), sia della corrispondente attività di governo a garantire, in ogni momento, lo sviluppo delle strutture economiche locali.

Il travaglio e il declino istituzionale e funzionale dell'intervento straordinario sarà molto lento, anche per le resistenze opposte alla soppressione della "Cassa" dalla classe politica meridionale e dai ceti economici e sociali che ad essa fanno capo. Si arriverà allo scioglimento dell'Ente solo nel 1993, col d.lgs.29. Occorreranno ancora sei anni perché, col d.lgs 185/1999, vengano emanate, norme che stabiliscono i nuovi compiti del Formez, al quale vengono affidate "funzioni di coordinamento delle attività di formazione e di promozione dell'innovazione amministrativa nel quadro dei processi di devoluzione dei compiti dello Stato alle Regioni e alle Autonomie locali". In quest'ottica le attività del Formez vengono strettamente correlate al potere d'indirizzo politico del Dipartimento della funzione pubblica.

Fin dai primi anni Novanta, nondimeno, il Formez é venuto concependo il Progetto RIPAM, come intervento formativo finalizzato a rafforzare, da un canto, ed a raffinare qualitativamente, dall'altro, l'azione della pubblica amministrazione (PA) nel Mezzogiorno. Troppo spesso la P.A. si

é dimostrata un ostacolo allo sviluppo, configurandosi piuttosto come “fattore strutturale di ritardo”. Fra l’altro, un ruolo non secondario nel dualismo Nord-Sud é stato giuocato proprio dalla bassa produttività del lavoro della burocrazia meridionale e dall’importanza abnorme che il mito del posto fisso - che solitamente coincide con l’impiego pubblico - ha rivestito nella mentalità della piccola borghesia meridionale.

La progettazione di RIPAM, affidata ad un apposito comitato tecnico-scientifico ed a gruppi di lavoro, ha richiesto tempi considerevoli. Solo nel 1994 prendono vita i primi corsi. L’orizzonte operativo del Formez, cessato l’intervento straordinario, si é esteso all’intero Paese, ma la ragione sociale é rimasta la stessa (il che vale pure per RIPAM) ed i fondi per finanziare le varie edizioni dei corsi hanno un vincolo di destinazione legato tuttora alla fonte originaria (fondi ex intervento straordinario). Ciò fa sì che a tutt’oggi l’intervento formativo di RIPAM si sia rivolto esclusivamente agli Enti locali del Mezzogiorno.

E’ convinzione profonda dei responsabili dell’attuazione di RIPAM, però, che l’esperienza istituzionale del Formez, la sua storia del tutto particolare di formatore pubblico, l’adempimento di una missione politico-formativa che ha acquisito fin dal principio una forte connotazione etica, costituiscano un patrimonio di esperienze, di conoscenze tecnico-scientifiche e di sapere operativo da comunicare agli Enti locali principalmente attraverso i suoi futuri quadri.

Oggi la nozione più diffusa di sviluppo é quella di *sviluppo locale*, che vale non soltanto per le aree arretrate, ma anche per quelle aree sviluppate che vogliono mantenere le proprie posizioni in un mondo in continua evoluzione. Da questo punto di vista il modello RIPAM ha una valenza che riguarda anche il Centro-Nord, dal momento che il Formez ha sempre dovuto misurarsi con la capacità di “fare sistema”; di sostenere le pubbliche amministrazioni in quanto protagoniste dello sviluppo dei propri territori; di rendere sempre più stretto e produttivo il rapporto fra settore pubblico e settore privato; di fare della professionalità un valore indispensabile della cultura di governo di aree altrimenti acefale perché prive di ceti intellettuali capaci di farsi carico del bene comune.

Il progetto RIPAM ha, in definitiva, l’obiettivo di contribuire all’elevazione dei profili professionali del personale degli Enti locali attraverso la selezione, la formazione e l’immissione di nuovi quadri tecnici e amministrativi, laureati e diplomati, reclutati attraverso le procedure del corso-concorso.