

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TRIESTE

Ripensare i profili professionali

per una PA evoluta

Eliminare stereotipi valorizzando la formazione

Criteri di reclutamento e contenuti formativi
nell'esperienza del Corso-concorso della SNA

Efisio Espa

Coordinatore, Dipartimento di economia,
finanza e statistica

Scuola Nazionale dell'Amministrazione

21 Giugno 2021

Criteria di reclutamento e contenuti formativi **nell'esperienza del corso**-concorso della SNA

Temi affrontati:

- ❑ **L'esperienza del Corso**-concorso
- ❑ Il reclutamento: i requisiti di partecipazione
- ❑ Il reclutamento: la prova preselettiva
- ❑ Il reclutamento: prove scritte e orali
- ❑ La formazione: i contenuti
- ❑ La formazione: i metodi e i docenti

L'esperienza del Corso-concorso

- Regole e organizzazione del Corso-concorso sono cambiate nel corso del tempo (dal 1995 a oggi)
- **L'impianto di base è comunque sostanzialmente il medesimo della metà degli anni Novanta:**

una articolata selezione iniziale di ammissione a un complesso processo formativo al termine del quale, tramite una serie di esami intermedi, un periodo di stage e un esame finale, si accede al primo gradino della carriera di dirigente nelle amministrazioni statali

Tramite un'analisi retrospettiva, quindi, il Corso-concorso si può prestare a una riflessione più generale sui criteri di reclutamento e sui percorsi formativi della PA

L'esperienza del Corso-concorso

Come si svolge il Corso concorso - 1:

- ❑ **“Ricognizione” da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica**
- ❑ Determinazione dei fabbisogni di personale dirigenziale **sulla base delle esigenze “quantitative” delle amministrazioni**
- ❑ La SNA viene autorizzata a avviare la procedura concorsuale tramite pubblicazione sulla GU del bando di concorso
- ❑ **Il numero dei posti disponibili per l’ammissione al Corso-concorso è superiore a quello dei posti da dirigente da coprire: meccanismo potenzialmente competitivo**
- ❑ Presentazione delle domande e verifica del rispetto dei requisiti formali di partecipazione alla procedura selettiva

L'esperienza del Corso-concorso

Come si svolge il Corso concorso - 2:

- ❑ Organizzazione della prova preselettiva (spesso un *nightmare* logistico)
 - ❑ Un numero di persone pari a un multiplo (in genere il multiplo è pari a tre) dei posti disponibili per il Corso-concorso viene ammesso alle successive prove scritte (tre, **ad eccezione del bando relativo all'ottavo Corso-concorso** che si limita a due)
 - ❑ I candidati che superano le prove previste con un punteggio di almeno settanta centesimi per ciascuna prova sono ammessi alla prova orale
 - ❑ La prova orale viene superata con il punteggio di almeno settanta centesimi
-

L'esperienza del Corso-concorso

Come si svolge il Corso concorso - 3:

- ❑ I voti ottenuti nelle prove scritte e nella prova orale conducono a un punteggio finale
- ❑ La commissione esaminatrice definisce una graduatoria di ammissione al Corso-concorso sulla base dei punteggi riportati da ciascun candidato
- ❑ Prende avvio la parte formativa: al termine di ciascun modulo gli allievi sostengono un test di valutazione continua. Una votazione media di ottanta centesimi **nelle prove di valutazione continua conduce all'esame** conclusivo della fase di formazione generale

L'esperienza del Corso-concorso

Come si svolge il Corso concorso - 4:

- ❑ Superato tale esame gli allievi, in numero non superiore al numero dei posti da dirigente messi a concorso, vengono ammessi a una fase di formazione specialistica di quattro mesi presso le amministrazioni di destinazione
- ❑ A conclusione dei quattro mesi di formazione specialistica gli allievi sono chiamati a sostenere un esame finale. Ottanta centesimi è il voto minimo richiesto
- ❑ La Commissione esaminatrice pubblica la graduatoria finale. I vincitori vengono assegnati alle amministrazioni di destinazione

L'esperienza del Corso-concorso

- ❑ Il primo impianto del corso-concorso risale al 1972 (art. 2, Corsi di preparazione per il reclutamento, del DPR 472/1992, Riordino e potenziamento della SSPA). Peraltro:
- ❑ Solo nel 1978 viene pubblicato un bando in cui il concorso e il successivo corso vengono organizzati nel **momento in cui, tra l'altro, il Ministro per l'organizzazione della pubblica amministrazione e per le Regioni è Massimo Severo Giannini**
- ❑ **E' nel 1993, con il** D.Lgs 29, che il corso-concorso viene autorevolmente riproposto come uno dei principali canali di reclutamento della dirigenza statale (prima il 30% , poi il 50% delle selezioni per dirigente, ricordiamolo sempre, di II fascia)

L'esperienza del Corso-concorso

Principali motivazioni e obiettivi:

- ❑ **Assicurare un'adeguata formazione dei dirigenti (e dei funzionari) prima dell'entrata in servizio**
- ❑ Superare il modello inerziale della formazione *on the job* e stimolare nuovi ambiti legate alle conoscenze e competenze del dirigente
- ❑ **“Svecchiare” la pubblica amministrazione anche al costo di immettere nelle strutture dell'organizzazione pubblica persone prive di esperienza amministrativa**
- ❑ Peraltro, va sempre ricordato, il CC è aperto anche ai dipendenti con almeno cinque anni di esperienza (non è presente alcuna quota prestabilita tra interni e esterni)

L'esperienza del Corso-concorso

- ❑ Dal 1995 a oggi sono stati pubblicati OTTO bandi di **concorso (l'ultimo bando del CC, con l'intera procedura bloccata dall'epidemia Covid-19, è stato pubblicato a fine giugno 2020)**.
- ❑ Apparentemente, un bando ogni tre anni (la normativa prevede una selezione annuale)
- ❑ Nella realtà, periodi con maggiore frequenza (quattro bandi tra il 1995 e il 2005) e lunghi anni senza la pubblicazione di un bando (dal 2012 al 2018, nel periodo dei significativi limiti al *turnover*)

L'esperienza del Corso-concorso

- ❑ Ammessi nei primi SETTE CC circa 700 allieve/i
- ❑ A testimonianza del rigore delle selezioni, in genere il numero degli ammessi è risultato inferiore ai posti disponibili per il corso e addirittura talora più basso del numero delle *vacancies* dirigenziali previste nel bando
- ❑ La stragrande maggioranza ha proseguito la sua carriera nelle amministrazioni di destinazione (sempre specificate nel bando di concorso)
- ❑ Alcune/i sono ai vertici delle principali amministrazioni dello Stato (da Palazzo Chigi al MEF)
- ❑ **E' attiva l'Associazione Allievi SNA**

L'esperienza del Corso-concorso

Gli elementi di stabilità nel corso del periodo osservato (1995-2001) sono i seguenti:

- ❑ La normativa di base relativa ai concorsi pubblici e a quelli per dirigente cambia solo marginalmente
- ❑ Le modalità con cui vengono rilevati i fabbisogni di dirigenti
- ❑ Il numero molto ampio (e quindi frammentato) di amministrazioni che ricorre al Corso-concorso (con **alcune eccezioni, l'ultima delle quali il VII CC con un numero molto elevato di allievi destinato a ricoprire il ruolo di dirigente presso l'Agenzia delle Entrate**)
- ❑ **INEVITABILMENTE: il modello di dirigente "trasversale", capace di inserirsi in una qualsiasi PA**

L'esperienza del Corso-concorso

Gli elementi di evoluzione nel corso del periodo osservato (1995-2001) sono i seguenti:

- La rimozione dei limiti di età ai fini della partecipazione al concorso (art. 3, c. 6, della L. 127/97, confermata da un successivo parere del Consiglio di Stato)
- **L'aumento della percentuale del fabbisogno totale di dirigenti "intercettata" dal Corso-concorso** aumenta dal 30 al 50 per cento
- La durata del percorso formativo si riduce da 30 a 12 mesi
- In modo particolare diminuisce la durata della parte di **formazione "in aula". Ciò anche grazie a:**
- Il rafforzamento dei requisiti di ingresso che a partire dalle ultime due edizioni prevedono per i candidati esterni alla PA il possesso di un master di II livello oppure di un dottorato di ricerca oppure di un diploma di specializzazione

Il reclutamento: i requisiti di partecipazione

- Nelle primissime edizioni è presente una precisa identificazione delle lauree necessarie ai fini della partecipazione alla fase di ammissione al complessivo percorso formativo: giurisprudenza o economia e commercio o lauree equipollenti
- Tale specificazione lascia rapidamente spazio a una **“liberalizzazione” dei corsi di laurea in termini di requisito formale di partecipazione**
- **Causa l’irregolarità delle procedure concorsuali, e quindi la** difficoltà a costruire una reputazione di prova selettiva ardua e impegnativa in termini di preparazione, il numero delle domande inoltrate arriva a sfiorare anche le 60mila unità
- La risposta, già citata, è un innalzamento dei requisiti formali di partecipazione: da una semplice laurea (addirittura triennale nel caso del V CC) a un Master di II livello o un dottorato di ricerca

Il reclutamento: la prova preselettiva

- ❑ Gli effetti di distorsione, ben noti: memoria vs. **conoscenze/competenze "reali"**
- ❑ **I tempi lunghi dell'intera procedura del CC,** ulteriormente estesi dalla preselettiva
- ❑ Le problematiche organizzative (esplose durante la pandemia)

Il reclutamento: la prova preselettiva

- ❑ **Nel corso degli anni, da un'edizione all'altra** del CC, si osserva una sensibile instabilità dei criteri di definizione dei test con riferimento **sia alla tipologia dei "quiz" (quali ambiti disciplinari)** sia alla durata del test (tempi ristrettissimi?) sia alle modalità di somministrazione dei quesiti (domande pre-pubblicate? Se sì, con o senza soluzione?) sia **al "peso" delle risposte (quelle negative e quelle non espresse in particolare)** nel calcolo complessivo del voto

Il reclutamento: la prova preselettiva

- ❑ Ciò a testimonianza del tentativo continuo di limitare le conseguenze più negative di una prova necessaria per rendere i numeri dei candidati gestibili materialmente dalla Commissione esaminatrice, ma poco adatta a una procedura di identificazione dei futuri manager pubblici (quiz più che robuste e articolate domande a risposta multipla)

Il reclutamento: la prova preselettiva

- ❑ **L'instabilità nelle caratteristiche dei test è evidente in modo particolare negli ambiti "testati" dalle domande**
- ❑ Nella prima edizione (1995) le domande si concentrano sulle lingue straniere, sulla capacità logica e analitica, sulla cultura generale
- ❑ Nella terza (2001) scompare la cultura generale
- ❑ **Nella quarta (2005) scompare la "logica" e si fa spazio a un lungo elenco di materie (sei di diritto, tre di economia e statistica, un'ampia e articolata area di management pubblico, storia contemporanea, lingue)**
- ❑ **Nelle ultime edizioni (2013, 2018, 2020) l'elenco si fa più stringato, "esce" la statistica, appare l'analisi delle politiche pubbliche, ritornano le domande di "logica"**

Il reclutamento: prove scritte e orali

Anche nel caso delle prove scritte e orali, con lo scorrere delle edizioni, si osserva una qualche variazione in relazione alle materie oggetto delle prove:

- Al **blocco "classico" dei diritti e delle economie (peraltro anch'esso non del tutto stabile), talora si affiancano** temporaneamente ambiti specifici come quello della sociologia, della storia contemporanea, della statistica, **addirittura dell'econometria**
- Il Management pubblico (materia quanto mai in linea con la missione di formare dei dirigenti) è presente in gran parte, ma non in tutte le edizioni del CC

Il reclutamento: prove scritte e orali

- **Complessivamente, si asciuga l'area delle materie** oggetto delle prove (ad esempio, non sono più richiesti gli ambiti relativi al diritto privato e al diritto del lavoro **privato o all'economia internazionale**)
- **Si consolida progressivamente e si rafforza l'area delle** tecnologie digitali (nonostante una non semplice attività di valutazione dei candidati)
- **Anche l'area dell'analisi delle politiche pubbliche viene** introdotta e appare destinata a rafforzarsi

Il reclutamento: prove scritte e orali

- Rimane una criticità costante la valutazione in sede di esame formale delle attitudini a compiti di natura **gestionale. L'eccezione (un tentativo rimasto isolato) riguarda la prova orale del III CC all'interno della quale si sarebbe valutata "la maturità complessiva del candidato in relazione alla sua attitudine ad assumere la funzione dirigenziale"**
- Un altro aspetto solo di recente oggetto di una nuova esperienza riguarda le modalità della prova scritta, a **lungo sostanzialmente ispirata a un "tema" da svolgere.** Nel VII CC, infatti, le due prove di area giuridica ed economica si basano sulla messa a disposizione di brevi **"dossier" su cui produrre analisi e commenti**

La formazione: i contenuti

I contenuti della formazione vanno innanzitutto riferiti ai **programmi dei corsi veicolati nell'attività d'aula**

- I programmi dei CC sono sempre stati molto ricchi e impegnativi (soprattutto nelle prime edizioni di durata molto **estesa**), **spesso basati su un'attività iniziale di team building** e su ampi e approfonditi corsi di allineamento delle conoscenze tra gli allievi
- Le aree di intervento nelle prime edizioni hanno teso a ripercorrere i principali temi del diritto amministrativo, **dell'intervento pubblico in economia (con un'attenzione significativa al bilancio pubblico)**, del trattamento dei dati, delle **regole europee, con un' enfasi da considerare nell'insieme** limitata sugli ambiti del management pubblico

La formazione: i contenuti

- Come nel caso delle materie a presidio dei processi di selezione, anche nel caso dei contenuti dei programmi formativi (e **seppure in una sensibile riduzione del numero di ore d'aula**), le tematiche sono andate allargandosi e aggiornandosi
- **La parte dei programmi per certi versi più "ripetitiva" rispetto alle conoscenze verificate nelle procedure concorsuali d'ingresso è stata gradualmente circoscritta**
- Da questo punto di vista, il requisito formale del possesso di un Master di II livello o di un dottorato ha contribuito a limitare quello che in gran parte dei casi si presentava come un ridondante ripasso di tematiche già precedentemente approfondite dagli allievi del CC

La formazione: i contenuti

- Uno spazio assai maggiore è stato dedicato, soprattutto nelle ultime edizioni del CC, ai tanti differenti elementi del management pubblico: dal controllo di gestione alle fondamentali componenti di carattere relazionale del **lavoro del dirigente, all'enfasi sui** *soft skill* e sulle attività di comunicazione in particolare
- Le tematiche affrontate in aula hanno assunto un carattere fortemente interdisciplinare, prendendo atto con sempre maggiore realismo di quanto le aree formative oggetto di approfondimento si rivelino assai **"impastate" nelle dinamiche quotidiane dell'agire** amministrativo

La formazione: i metodi e i docenti

- Il progressivo distacco dalle rigide separazioni tra discipline di taglio accademico ha condotto in maniera quasi lineare a un generale approccio manageriale ai contenuti dei corsi
- Ad esempio, le tematiche relative al bilancio pubblico vengono **sempre più affrontate nell'ottica della gestione dinamica del bilancio** e non come semplice accumulo di conoscenze giuridiche e tecnicismi sulle questioni della contabilità pubblica
- Da questo punto di vista, lo sforzo in essere è quello di **strutturare una parte preponderante dell'attività didattica tramite l'utilizzo dei laboratori che alla maggiore concretezza sui singoli temi da affrontare sono in grado di assicurare l'enorme vantaggio di una forte interazione tra allievi**

La formazione: i metodi e i docenti

- Un forte investimento, ormai da diversi anni, da parte della SNA (e non solo in relazione al CC), riguarda le attività relative a un più preciso *assessment* delle competenze degli allievi
- Ciò, come ben noto, consente agli allievi stessi di **“ritagliare” con maggiore consapevolezza i propri** fabbisogni formativi

La formazione: i metodi e i docenti

- ❑ Al fine di dare un senso più compiuto a tali attività, anche in questo caso da diversi anni, il corpo docente della SNA è costituito da un mix tra:
 - ❑ competenze accademiche, imprescindibili nella messa a punto di carattere scientifico dei temi affrontati, nella fase di aggiornamento degli stessi temi, nella definizione di uno **sguardo "ampio e lungo" sulle problematiche dell'amministrazione, nell'introduzione di nuove aree di formazione** (si pensi agli approcci di tipo comportamentale)
 - ❑ Competenze e esperienze dirette di governo delle amministrazioni, tali da offrire un *setting* il più possibile realistico e operativo delle attività di gestione e di responsabilità future del nuovo dirigente

Conclusioni

- La determinazione dei fabbisogni di dirigenti
 - Necessaria una programmazione di medio termine
 - Ciò consentirebbe di dare regolarità alle assunzioni tramite CC
 - E ciò, sperabilmente, renderebbe più solida la reputazione del CC come percorso fortemente **rigoroso e "difficile", e quindi una più significativa** selezione dei partecipanti (meno domande, in sostanza)
 - In questo quadro, mettere in discussione la presenza della prova preselettiva
-

Conclusioni

Appare importante:

- Rafforzare sia nel reclutamento che nelle attività formative i nuovi ambiti di intervento: trasformazione digitale, sostenibilità, più esplicita prospettiva di genere
- Consolidare e approfondire ulteriormente:
 - Le spinte verso nuovi ambiti tematici
 - **Le modalità “gestionali” dei corsi**
 - La percezione della concretezza di quanto viene veicolato in aula

Conclusioni

- Il reclutamento dei giovani e dei dipendenti già operativi: potrebbe avere un senso separare nel CC le due selezioni?
 - **Il “taglio” del percorso formativo**
 - **Il pericolo che si allontani l’obiettivo dello “svecchiamento”**
 - La durata dei percorsi formativi per le due grandi categorie

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TRIESTE

Ripensare i profili professionali

per una PA evoluta

Eliminare stereotipi valorizzando la formazione

GRAZIE PER L'ATTENZIONE

(e.espa@sna.gov.it)