



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 26 aprile 2022

NUMERO AFFARE 00559/2022

OGGETTO:

Ministero dell'istruzione.

Regolamento del concorso per titoli ed esami per l'accesso al profilo professionale del direttore dei servizi generali e amministrativi (dsga);

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n.U.0023252. in data 13/04/2022, vistata dal Ministro dell'istruzione, del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'istruzione, con la quale viene chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto; Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Daniele Cabras;

Premesso:

1.Perviene alla Sezione, tramite relazione ministeriale vistata dal Ministro dell'istruzione. Lo “Schema di decreto recante il Regolamento del concorso per titoli ed esami per l'accesso al profilo professionale del Direttore dei servizi generali e amministrativi (DSGA)”.

Alla relazione sono allegati: a) concerto del Ministro dell'economia e delle finanze; b) concerto del Ministro per la pubblica amministrazione; c) analisi di impatto della regolamentazione (AIR); d) analisi tecnico-normativa (ATN); e) relazione tecnica (RT); f) parere del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione (CSPI).

L'articolo 32-ter, comma 5, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, recante "Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia", convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, "al fine di dare continuità alle procedure concorsuali per direttore dei servizi generali e amministrativi" prevede che, con decreto del Ministro dell'istruzione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione" siano definiti i criteri di composizione delle commissioni giudicatrici, i requisiti che devono essere posseduti dai relativi componenti, i programmi, le prove concorsuali, i punteggi ad essi attribuiti, i criteri di valutazione, nonché la tabella dei titoli accademici, scientifici e professionali valutabili. Lo schema di decreto, composto da 14 articoli e tre allegati, è volto a fornire integrale attuazione a tale disposizione legislativa. Nel redigere il provvedimento l'Amministrazione, al fine di ridurre i tempi di reclutamento del personale, si è ampiamente avvalsa delle modalità semplificative di svolgimento delle prove previste in via generale dall'articolo 10 del decreto-legge 1 aprile 2021, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, richiamato integralmente nelle premesse dello schema di decreto.

2. Il provvedimento si compone di 15 articoli e di tre allegati.

L'articolo 1 precisa che oggetto del provvedimento sono i concorsi per titoli ed esami per l'accesso al profilo professionale di Direttore dei servizi generali e amministrativi (DSGA). Tali concorsi hanno base regionale e periodicità stabilita dalla normativa vigente. L'articolo 2 ammette alla selezione i cittadini italiani e gli altri cittadini dell'Unione europea nonché i cittadini di paesi terzi titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo ovvero titolari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria, in possesso dei titoli di studio indicati all'allegato A (diplomi di laurea, lauree specialistiche e lauree magistrali). L'articolo 3 prevede che la procedura concorsuale si articola in una prova scritta e in una prova orale - come previsto dall'art. 10, co. 1, lett. a) dell'art. 10 del decreto legge n. 44 del 2021 - e in una successiva fase di valutazione dei titoli elencati nell'allegato C. La prova scritta riguarda materie individuate nell'allegato B del decreto, si svolge presso sedi decentrate e con il supporto di strumentazione informatica. La prova orale può svolgersi in video conferenza e con il supporto di strumenti informatici e digitali, assicurando in ogni

caso la pubblicità della stessa, l'identificazione dei partecipanti, la sicurezza delle comunicazioni e la tracciabilità, secondo quanto previsto dall'art. 10, co. 1, lett. b) dell'art. 10 del decreto legge n. 44 del 2021. L'articolo 4 disciplina la prova scritta, computer-based e unica per tutto il territorio nazionale, la stessa ha luogo nelle sedi individuate dagli Uffici scolastici nazionali, si compone di 60 quesiti con 4 opzioni di risposta, di cui una sola corretta, relativi agli argomenti di cui all'allegato B. Viene precisato anche il numero di quesiti che dovranno riguardare i singoli argomenti. Non è prevista la pubblicazione dei quesiti prima dello svolgimento della prova che ha una durata di 120 minuti. La correzione avviene attraverso procedimenti automatizzati e/o informatici, assicurando l'anonimato del candidato. La prova scritta può svolgersi anche in più sessioni e quindi in modo non contestuale, assicurando comunque la trasparenza e l'omogeneità delle prove, come prevede l'art. 10, comma 2, del decreto-legge n. 44 del 2021. Terminata la correzione, viene reso noto l'elenco nominativo dei candidati ammessi alla prova orale. L'articolo 5 disciplina la prova orale che ha una durata di 50 minuti e consiste in un colloquio sulle materie d'esame di cui all'allegato B, volto ad accertare la preparazione professionale del candidato e la capacità di risolvere due casi riguardanti la funzione di DSGA, la conoscenza degli strumenti informatici e delle TIC di più comune impiego, la conoscenza della lingua inglese attraverso la lettura e traduzione di un testo. L'articolo 6 prevede che le commissioni giudicatrici dispongano di 150 punti da poter attribuire ai candidati, di cui 60 per la prova scritta, 60 per la prova orale e 30 per la valutazione dei titoli (ai sensi dell'art. 10, co. 1, lett. c bis), del D.L. n. 44 del 2021, i titoli e l'eventuale esperienza professionale non possono concorrere al punteggio finale per oltre un terzo). Nella prova scritta viene attribuito un punto per ogni risposta esatta ai quesiti posti. Per superare le prove scritta e orale è necessario ottenere almeno 48 punti. L'articolo 7 prevede la predisposizione della prova scritta ad opera del Ministero, attraverso un Comitato tecnico-scientifico appositamente costituito e composto da dirigenti scolastici, dirigenti amministrativi e tecnici dei ruoli del Ministero di comprovata qualificazione nelle materie oggetto della selezione e da DSGA con almeno 5 anni di servizio. Il medesimo Comitato provvede inoltre alla pubblicazione, della griglia di valutazione, comune a livello nazionale, per lo svolgimento

della prova orale. L'articolo 8 disciplina la predisposizione delle graduatorie regionali di merito composte da un numero di soggetti pari ai posti messi al bando aumentati del 20 per cento e le relative forme di pubblicità. Le graduatorie restano in vigore per un periodo di due anni, i DSGA sono sottoposti per la conferma al periodo di prova e devono permanere nella sede di prima destinazione per almeno tre anni. L'articolo 9 affida al Direttore generale del personale scolastico l'adozione del bando di concorso e ne definisce i contenuti. L'articolo 10 disciplina le Commissioni esaminatrici prevedendo che vengano nominate con decreto del dirigente dell'USR individuato dal bando quale responsabile della procedura selettiva. Ciascuna Commissione è formata da un presidente e da due componenti e viene integrata, in sede di prova orale, da un componente esperto in lingua inglese e da un componente esperto in informatica. Vengono inoltre individuate le categorie di personale amministrativo tra le quali vanno scelti i componenti delle commissioni. A ciascuna commissione è preposto un segretario individuato tra il personale amministrativo. Qualora il numero dei concorrenti sia superiore a 500, in conformità a quanto previsto dall'art. 10, comma 6, del D.L. n. 44 del 2021, le commissioni possono essere suddivise in sottocommissioni, con l'integrazione di un numero di componenti pari a quello delle commissioni originarie e la nomina di un presidente. Alle sottocommissioni è preposto, con funzioni di coordinamento, il presidente della commissione originaria, quest'ultima è a sua volta integrata da un altro componente e si trasforma in sottocommissione. E' previsto che le commissioni e le sottocommissioni possano operare in modalità telematica e/o in videoconferenza. Gli articoli 11 e 12 individuano i requisiti, rispettivamente, dei presidenti e dei componenti delle commissioni. L'articolo 13 individua le condizioni personali ostative all'incarico di presidente e componente della commissione e delle sottocommissioni di concorso (aver riportato condanne penali e avere in corso procedimenti penali; avere in corso procedimenti o essere incorsi in sanzioni disciplinari; essere titolari di cariche politiche, amministrative o sindacali; avere relazioni di parentela o affinità con concorrenti; avere organizzato, gestito o diretto corsi di preparazione ai concorsi per DSGA; essere stati destituiti o licenziati dall'impiego per motivi disciplinari o di salute ovvero decaduti dall'impiego). L'articolo 14 è volto a fare salve le specifiche competenze

delle regioni e province autonome in materia di reclutamento. L'articolo 15 prevede l'entrata in vigore del decreto a partire dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione.

Considerato:

3. La Sezione evidenzia preliminarmente che lo schema di decreto recante il Regolamento ha un contenuto corrispondente all'ambito individuato dalla norma primaria. Si osserva tuttavia che la norma primaria si limita a disporre l'adozione di un decreto senza prevedere che abbia natura regolamentare. Nel prendere atto della scelta dell'amministrazione, si osserva tuttavia come, trattandosi di un provvedimento volto a disciplinare il contenuto di bandi di concorso in conformità a previgenti disposizioni di legge e, in particolare, a quanto disposto dall'articolo 10 del decreto-legge n. 44 del 2021, l'adozione di un decreto di natura non regolamentare sarebbe apparsa giustificata. Va peraltro rilevato come il provvedimento in esame avrebbe dovuto essere adottato, secondo le indicazioni del legislatore, entro l'8 gennaio 2021 ed è stato invece trasmesso a questa sezione solo il 13 aprile scorso. Eppure l'urgenza dello stesso si coglie, oltre che dal tenore della norma primaria e dal fatto che la stessa fosse stata adottata con decreto-legge, dall'AIR che ricorda come, già alla data del 1° settembre 2021, risultassero vacanti e disponibili, sull'intero territorio nazionale, approssimativamente 1800 posti di DSGA e come, nel successivo triennio, tali posti fossero destinati ad aumentare sino a circa 3.000/3.100 vacanze. La stessa AIR ricorda come gli uffici scolastici regionali e le istituzioni scolastiche tentino di sopperire a tali carenze con il conferimento di incarichi annuali ai sensi del contratto collettivo nazionale. Inoltre, quando risulta impossibile (e i casi sembrerebbero numerosi) conferire una supplenza annuale, per assenza o esaurimento delle graduatorie provinciali, la sostituzione del DSGA spetta all'Assistente amministrativo a tempo indeterminato interno alla scuola titolare della seconda posizione economica o, in sua assenza, all'omologo Assistente titolare della prima posizione economica. Come si evince dal parere reso dal Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione, il frequente ricorso a tale sostituzione, ha determinato negli anni un'aspettativa alla stabilizzazione nel ruolo di DSGA da parte degli Assistenti amministrativi facenti funzione che ha indotto il legislatore a prevedere un concorso ad essi riservato con il decreto-legge 29 ottobre 2019, n. 126, convertito, con modificazioni, dalla legge 20

dicembre 2019, n. 159. Il CSPI chiede nel parere di anteporre lo svolgimento di tale concorso a quello previsto dallo schema di decreto in esame e di renderlo accessibile anche agli Assistenti amministrativi privi di titolo di studio specifico. Siamo dunque di fronte ad un caso, come noto non isolato in materia di istruzione, dove l'inerzia o comunque i ritardi dell'amministrazione nello svolgimento dei pubblici concorsi determinano la moltiplicazione di incarichi a tempo determinato e la creazione di fenomeni di precariato che inevitabilmente sfociano in richieste di stabilizzazione. Ciò a detrimento dei principi di buon andamento e di efficienza nonché della regola del pubblico concorso che deve presiedere all'accesso nelle pubbliche amministrazioni. Si osserva inoltre come l'amministrazione abbia ritenuto di non avvalersi della facoltà, prevista dalla direttiva n. 3 del 24 aprile 2018 del Dipartimento della funzione pubblica contenente le "linee guida sulle procedure concorsuali", richiamata nelle premesse dello schema di decreto, di procedere ad una preselezione. Questo nonostante la relazione tecnica ricordi come nel precedente concorso per 2.004 posti risalente al 2018, per il quale fu espletata la prova preselettiva, le domande pervenute furono 102.583 e alla prova preselettiva si presentarono 34.196 candidati. Nella medesima relazione si stima prudenzialmente che le domande di partecipazione al prossimo concorso possano raggiungere le 140 mila unità e i partecipanti alla prova scritta essere almeno 80 mila. Nonostante si preveda quindi la presentazione di un numero di candidati alla prova scritta ben superiore a quello del precedente concorso, la rinuncia a prevedere una prova preselettiva appare giustificato dal carattere della prova scritta consistente in una serie di quesiti a risposta multipla, contenuto tipico delle prove preselettive. A questo punto, prevedere una prova preselettiva, alla quale far seguire una prova scritta, avrebbe verosimilmente comportato una maggiore durata delle procedure concorsuali.

4. Con riferimento all'articolato si esprimono le seguenti considerazioni:

a) Nel preambolo è opportuno inserire il richiamo al d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 (Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi).

- b) All'articolo 1, comma 2, si prevede che, “nel caso in cui i posti disponibili siano esigui”, sia possibile accorpate le procedure concorsuali che di norma si svolgono su base regionale. Per evitare incertezze e applicazioni divergenti di tale disposizione, valuti l'amministrazione l'opportunità di indicare con maggiore precisione quando deve ritenersi possibile procedere ad accorpamenti, eventualmente facendo riferimento a un parametro numerico;
- c) All'articolo 2, comma 2, laddove è previsto che i titoli di studio di cui all'allegato A “sono aggiornati con decreto del Ministro”, deve ritenersi - e valuti l'amministrazione se chiarirlo - che trattasi di un decreto di natura non regolamentare;
- d) All'articolo 6, comma 2, vengono puntualmente disciplinati i criteri per l'attribuzione del punteggio relativo alla prova scritta, prevedendo l'attribuzione di un punto per ogni risposta esatta. Nulla viene invece detto al comma 3 in merito ai criteri per l'attribuzione del punteggio relativo alla prova orale. A riguardo si osserva come sarebbe quantomeno opportuno che venisse indicato il punteggio massimo da attribuire alle tre prove in cui si articola la prova orale di cui all'articolo 5, comma 2, lettere a), b) e c) (colloquio sulle materie d'esame di cui all'allegato B, verifica delle conoscenze informatiche e verifica della conoscenza della lingua inglese);
- e) All'articolo 6, comma 4, è prevista l'assegnazione di un punteggio massimo di 30 punti ai titoli culturali e professionali di cui all'allegato C. La maggior parte di tali titoli – laurea specialistica o magistrale, dottorato di ricerca, abilitazione scientifica nazionale a professore di prima o di seconda fascia e altri -hanno un carattere generale e non risultano legate a profili dell'attività dei DSGA. Si fa presente che, in coerenza con la logica di semplificazione e di snellimento delle procedure concorsuali e utilizzando una possibilità prevista dal punto 3 della direttiva n. 3 del 24 aprile 2018 del Dipartimento della funzione pubblica, sembrerebbe opportuno attribuire un punteggio alle lauree, ai dottorati di ricerca e agli altri titoli di studio limitatamente a quelli conseguiti nelle materie oggetto di esame di cui all'allegato B, ovvero riconoscendo a questi ultimi un punteggio più elevato;
- f) All'articolo 7 si affida tra l'altro al Ministero il compito di provvedere “prima dello svolgimento della prova orale, alla pubblicazione della relativa griglia di valutazione, comune a livello nazionale”. Anche con riferimento a quanto osservato alla lettera c) in

merito all'assegnazione del punteggio alla prova orale, nel decreto andrebbero definiti, in termini generali, i contenuti di tale "griglia di valutazione";

g) All'articolo 7, comma 3, si prevede che le commissioni o le sottocommissioni, prima dell'inizio della prova orale, per ciascuna delle materie di esame, predispongano un numero di quesiti pari ai soggetti da esaminare, aumentati del 30 per cento. Tale formulazione potrebbe lasciare intendere che a ciascun candidato debba essere rivolta, almeno di norma, una sola domanda per ciascuna delle 6 materie di esame di cui all'allegato B. Questo quando nella prova scritta, in coerenza con le conoscenze richieste ai DSGA, alle singole materie è attribuita una rilevanza assai diversa ai fini della valutazione dei candidati. Anche in considerazione della durata della prova orale, pari a 50 minuti, che sembra consentire di porre agevolmente a ciascun candidato un numero di domande superiore a 6, andrebbe limitata in maniera meno rigorosa la predisposizione dei quesiti e comunque chiarito che la formulazione del comma 3 non implica che a ciascun candidato possa essere posto un solo quesito per ogni materia oggetto della prova orale.

h) All'articolo 10, comma 8, è previsto che, nel caso la commissione esaminatrice sia suddivisa in più sottocommissioni, il presidente della commissione originaria sia preposto a tutte le sottocommissioni con compiti di coordinamento. La possibilità di istituire sottocommissioni è prevista, come accennato, dal comma 6 dell'articolo 10 del decreto-legge n. 44 del 2022. Tuttavia tale comma, per quanto riguarda il coordinamento delle sottocommissioni, dispone che "La commissione definisce in una seduta plenaria preparatoria procedure e criteri di valutazione omogenei e vincolanti per tutte le sottocommissioni". Evidentemente l'amministrazione non ha considerato adeguata tale forma di coordinamento alle specifiche caratteristiche delle procedure concorsuali in questione e ha ritenuto di individuare una diversa soluzione organizzativa idonea ad assicurare continuità all'azione di coordinamento. Tale scelta appare conforme allo spirito della norma primaria e può ritenersi giustificata. E' tuttavia opportuno che essa venga espressamente motivata nella relazione illustrativa;

i) All'articolo 11 "Requisiti dei presidenti delle Commissioni", viene riprodotto nella sostanza il contenuto normativo dell'art. 10, co. 3, primo periodo, aggiungendo che i

dirigenti ivi indicati debbono “avere prestato servizio nel ruolo di appartenenza per almeno 7 anni”. Andrebbe valutata la soppressione di tale articolo e l’integrazione del primo periodo del comma 3 dell’art.10.

j) All’articolo 12 “Requisiti dei componenti delle commissioni”, il comma 1 pone il medesimo problema esaminato sub art. 11, questa volta con riferimento ai componenti delle commissioni, individuando nuovamente le categorie dirigenziali alle quali i medesimi debbono appartenere. In tal caso, tuttavia, bisognerebbe sopprimere sia il comma 1, relativo al periodo di servizio minimo di 5 anni, che il comma 3, ove si consente di derogare a tale requisito, anticipandone il contenuto al comma 3 dell’art. 10. La rubrica dell’articolo andrebbe a questo punto modificata come segue: “Criteri di precedenza nella nomina delle commissioni”.

k) All’articolo 13, comma 1, lettera e. le parole “da un anno antecedente” andrebbero sostituite con le seguenti “dall’anno antecedente”.

l) All’articolo 15 si dispone che il decreto entri in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. Tale disposizione contrasta con l’articolo 15 delle preleggi che prevede, in via generale, che leggi e regolamenti divengano obbligatori trascorsi quindici giorni dalla loro pubblicazione e va quindi soppressa.

m) Si segnala, infine, che in calce al decreto sono presenti anche le firme dei ministri concertanti che vanno eliminate.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la Sezione si esprime favorevolmente sul testo del decreto in esame.

P.Q.M.

Nei termini suesposti è il parere della Sezione.

L'ESTENSORE
Daniele Cabras

IL PRESIDENTE F/F
Paolo Carpentieri

IL SEGRETARIO
Alessandra Colucci