

L'istituto della reggenza: profili giuridici, trattamento economico e problematiche operative

Massimo Spinelli - Dirigente Scolastico

Premessa

L'istituto della reggenza non è nuovo nel panorama del nostro sistema scolastico, ma ha subito nel tempo importanti innovazioni e presenta alcuni elementi di criticità che è opportuno riprendere, anche in vista di un sicuro ampliamento del numero delle scuole che presenteranno una situazione di vacanza rispetto al profilo dirigenziale. Siamo infatti in presenza di un significativo numero di richieste di pensionamenti, giustificate soprattutto in rapporto alle incognite legate all'applicazione del Decreto Legge n. 78 del 31 maggio 2010 in fase di conversione in legge. A queste vanno aggiunte le altre richieste di mutamento d'incarico, e le utilizzazioni in altri compiti, presso gli uffici scolastici centrali e territoriali, le università, le associazioni professionali e sindacali, le scuole all'estero.

Anche il ritardo nei tempi di definizione delle procedure relative al bando del nuovo concorso ordinario per il reclutamento dei dirigenti delle istituzioni scolastiche contribuisce ad aggravare la situazione relativa alla copertura degli organici, con l'evidente rischio di produrre una situazione difficilmente gestibile e soprattutto pregiudiziale per il buon funzionamento degli istituti. Va anche ricordato che il problema delle reggenze resta collegato ad un processo di dimensionamento della rete scolastica, che è stato applicato a macchia di leopardo e che tuttora presenta ampie zone di parziale applicazione o di ampia deroga rispetto ai parametri fissati a livello legislativo.

Un sistema in evoluzione

Prima che entrasse in vigore il regime di autonomia scolastica l'istituto della reggenza era limitato alle Direzioni didattiche, le quali venivano affidate ad un Direttore didattico reggente e potevano usufruire dell'esonero dall'insegnamento di un docente collaboratore indipendentemente dal possesso da parte del circolo didattico dei requisiti quantitativi necessari. Per gli istituti secondari di primo e di secondo grado in caso di vacanza si ricorreva all'incarico di presidenza, attingendo ad una graduatoria provinciale che veniva costituita sulla base delle domande presentate dai docenti interessati, in possesso dei requisiti necessari e valutati anche in rapporto a particolari titoli professionali e culturali.

La realizzazione dell'autonomia scolastica e l'istituzione del profilo dirigenziale all'interno delle istituzioni scolastiche autonome non hanno prodotto una immediata revisione del precedente sistema. Il primo CCNL dell'Area V, siglato il 10 gennaio 2002, provvede ad inserire nell'articolo 26, comma 1, la reggenza di altra istituzione scolastica tra gli incarichi aggiuntivi conferiti dall'amministrazione scolastica che il dirigente è tenuto ad accettare. La successiva O.M. n. 44 del 17 aprile 2002 aggiunge un'ulteriore indicazione, arrivando a prevedere che si debba attribuire una reggenza "nell'ipotesi di assenza o impedimento del titolare, per un periodo superiore a due mesi".

Bisogna però attendere la Legge del 31 marzo 2005 n. 43, di conversione del decreto legge 31 gennaio 2005 n. 7, per ottenere che anche il sistema delle reggenze abbia una nuova disciplina.

L'articolo 1-sexies della legge prevede, infatti, che:

"A decorrere dall'anno scolastico 2006-2007 non sono più conferiti nuovi incarichi di presidenza, fatta salva la conferma degli incarichi già conferiti. I posti vacanti di dirigente scolastico sono conferiti con incarico di reggenza. I posti vacanti all'inizio del predetto anno scolastico, ferma restando la disciplina autorizzatoria in vigore in materia di programmazione del fabbisogno di personale di cui all'articolo 39 della Legge 23 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, nonché i vincoli di assunzione del personale delle Pubbliche amministrazioni previsti dalla normativa vigente, sono riservati in via prioritaria ad un apposito corso-concorso per coloro che

abbiano maturato, entro l'anno scolastico 2005-2006, almeno un anno di incarico di presidenza". Con lo stesso provvedimento, dunque, si interviene contemporaneamente su due aspetti: da un lato si abbassa ad un solo anno d'incarico di presidenza il requisito di accesso al concorso riservato di imminente indizione (mentre il concorso riservato del 2002 richiedeva la triennalità dell'incarico) e, al tempo stesso, si estingue l'istituto dell'incarico di presidenza, facendo salva la conferma degli incarichi già conferiti e si generalizza all'intero sistema scolastico l'istituto della reggenza.

Il nuovo meccanismo si traduce in una procedura che, in presenza di sedi vacanti, prevede in prima battuta la conferma degli incarichi di presidenza sulla base della graduatoria ad esaurimento e, in seconda battuta, l'assegnazione di reggenze a dirigenti in servizio in altri istituti.

Rispetto al precedente sistema, applicato in via esclusiva alle Direzioni didattiche, nel passaggio al nuovo meccanismo si perde l'automatismo dell'esonero dall'insegnamento del collaboratore. L'esonero o il semi-esonero possono essere autorizzati soltanto in rapporto a specifici requisiti di tipo quantitativo definiti nell'articolo 450 del D.Lgs. 297/94, che poi sarà modificato in sede di approvazione della Legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004). Non c'è dubbio che questo aspetto rappresenti un elemento di evidente criticità del nuovo sistema, soprattutto per le scuole la cui dimensione non giustifica neanche un esonero parziale e nelle quali diventa complicato fare fronte alle incombenze e agli imprevisti che connotano quotidianamente la gestione di un istituto scolastico.

I riflessi del nuovo quadro normativo introdotto dal D.Lgs. 150/09

Prima dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 il meccanismo delle reggenze è stato disciplinato attraverso un sistema ibrido, che consentiva di coniugare le norme generali contenute nel D.Lgs. 165/01 con accordi formalizzati a livello di CIN o, in alcuni casi, di Intese regionali. A seguito del D.Lgs. 150/09 il sistema viene ricondotto in pieno regime pubblicistico e pertanto diventa inderogabile ad opera della contrattazione collettiva. Lo prevede il nuovo articolo 40 del D.Lgs. 165/01, così come modificato dall'articolo 54 del D.Lgs. 150/09, laddove il nuovo comma 1 prevede che tra le diverse materie escluse dalla contrattazione collettiva vada compresa anche quella relativa al conferimento e alla revoca degli incarichi dirigenziali.

La novità non è di poco conto, al punto che anche il nuovo CCNL dell'Area V, appena sottoscritto, ha dovuto espungere dalle materie riservate alla contrattazione collettiva integrativa nazionale il punto relativo al conferimento e al mutamento degli incarichi, previsto invece nel precedente CCNL dell'11.04.06. Ovviamente anche gli incarichi di reggenza rientrano nella fattispecie e sono dunque regolati esclusivamente dalla legge. In proposito la norma di riferimento è costituita dall'articolo 19 del D.Lgs. 165/09, anch'esso modificato in modo significativo dall'articolo 40 del D.Lgs. 150/09.

Alla luce della nuova norma l'assegnazione di qualunque incarico di funzioni dirigenziali, e quindi anche di una reggenza, è subordinata alla seguente procedura:

- l'Amministrazione deve tenere conto, in rapporto della complessità della struttura da assegnare, delle attitudini, delle capacità professionali, dei risultati conseguiti in precedenza e della relativa valutazione, delle specifiche competenze organizzative possedute del singolo dirigente, nonché delle eventuali esperienze all'estero;
- l'Amministrazione deve rendere noti, anche mediante pubblicazione sul sito istituzionale, il numero e la tipologia dei posti che si rendono disponibili e i criteri di scelta che intende adottare nella fase di selezione;
- deve acquisire le disponibilità dei dirigenti disponibili ad assumere l'incarico;
- deve valutare le richieste e attribuire gli incarichi.

Va infine aggiunto che un incarico di funzioni dirigenziali può essere revocato esclusivamente in caso di responsabilità dirigenziale, accertata secondo le procedure e le modalità definite nell'articolo 21 del D.Lgs. 165/01.

Il trattamento economico e le sue criticità

Gli aspetti retributivi collegati all'istituto della reggenza non sono meno travagliati rispetto a quelli di carattere normativo che abbiamo richiamato.

Il punto di riferimento iniziale va individuato nell'articolo 69 del CCNL del 4 agosto 1995 del comparto scuola, con il quale viene istituita l'indennità di funzioni superiori e di reggenza, da calcolare sulla base del differenziale di livello tra la retribuzione del capo d'istituto e quella del docente. Tale indennità compete ai presidi incaricati e al docente cui sono attribuite funzioni vicarie qualora sostituisca il dirigente per un periodo superiore a quindici giorni. In caso di reggenza l'indennità spetta per il 50% al dirigente incaricato della reggenza e per il restante 50% al docente vicario della medesima scuola. Con il CCNL del 1999, articolo 21, e con il successivo CIN, articolo 33, sempre del 1999, viene inoltre disciplinata l'indennità di direzione, articolata in una quota fissa corrisposta mensilmente e in una quota variabile, parametrata in rapporto alla complessità dell'istituto, corrisposta per anno scolastico. La CM 118, prot. 1356, del 14 aprile 2000 emana le disposizioni applicative, in base alle quali l'indennità compete ai Dirigenti Scolastici, ai presidi incaricati, ai vicari o ad altri collaboratori che sostituiscono il dirigente indipendentemente dalla durata dell'assenza, ma anche ai dirigenti incaricati di reggenza e al docente vicario della medesima scuola, sempre in ragione del 50% pro capite. Con la sottoscrizione del primo CCNL dell'Area V, del 10 gennaio 2002, si provvede a ristrutturare il sistema retributivo dei dirigenti (articolo 37) e lo si articola in:

- stipendio tabellare
- indennità integrativa speciale (fino al 31.12.2000, in quanto successivamente conglobata)
- retribuzione individuale di anzianità, ove acquisita e spettante
- retribuzione di posizione, parte fissa e parte variabile
- retribuzione di risultato.

Il successivo articolo 42 prevede, inoltre, che per la retribuzione di posizione e di risultato sono costituiti fondi regionali nei quali confluiscono una serie di finanziamenti di diversa provenienza e, al punto 3, che “Concorre a formare il fondo anche l'importo individuale dell'indennità di direzione che cessa di essere corrisposta al momento dell'attribuzione della retribuzione di posizione”.

Mentre, dunque, l'indennità di funzioni superiori e di reggenza continua a vivere, l'indennità di direzione viene interamente assorbita all'interno del nuovo meccanismo della retribuzione accessoria.

Una nuova fase di criticità si apre con la sottoscrizione del CCNL del 24 giugno 2003 del comparto scuola, all'interno del quale non vengono richiamate alcune norme contrattuali previgenti, tra le quali l'articolo 69 di cui abbiamo precedentemente trattato, con la conseguenza che rischiano di risultare di fatto abrogate sia l'indennità di direzione che quella di funzioni superiori. Sarà necessaria la vibrata protesta di tutti coloro che a diverso titolo si sentono colpiti da questa decisione per indurre le parti, a distanza di un mese dalla sottoscrizione del contratto, a procedere ad una apposita sequenza contrattuale, con la quale si modifica l'articolo 142 del CCNL in modo che tra le norme non abrogate sia recuperato l'articolo 69 del precedente contratto.

Un ulteriore passo in avanti è rappresentato dal secondo CCNL dell'Area V, siglato l'11 aprile 2006, in occasione del quale viene concordato che la retribuzione di risultato comprenda anche le risorse da destinare all'indennità di reggenza. Ne parla l'articolo 57, che al comma 3 prevede: “3. Ad integrazione dei compensi già previsti dalla vigente disciplina, per i dirigenti cui viene affidata la reggenza di altra istituzione scolastica, nell'ambito delle risorse destinate al finanziamento della

retribuzione di risultato possono essere riconosciute somme finalizzate a remunerare l'esercizio di tale incarico aggiuntivo". L'incipit del comma ha una particolare rilevanza, nel senso che le somme finalizzate a remunerare l'incarico della reggenza integrano, e quindi si aggiungono a quelle previste dalla disciplina vigente, quindi dall'articolo 69, come riassunto dall'art. 142 del CCNL 2003 del comparto scuola.

Sulla base della norma contrattuale, si procederà alla sottoscrizione di un CCNI del 22 febbraio 2007, nel quale in attuazione dell'articolo 57, comma 3 del CCNL dell'Area V, si stabilisce all'articolo 2, comma 2: "2. Al Dirigente cui è affidata una reggenza, in aggiunta all'indennità di cui all'art. 43, comma 1, lettera i) e in applicazione dell'art. 57, comma 3 del C.C.N.L., viene corrisposta una integrazione della retribuzione di risultato, per un importo pari all'80% della parte variabile della retribuzione di posizione prevista per la fascia in cui è collocata la scuola affidata in reggenza.

L'importo, determinato in relazione alla durata della reggenza, sarà corrisposto in un'unica soluzione annuale da imputare all'esercizio finanziario dell'anno di liquidazione; si considera pari ad un mese la frazione di servizio continuativo non inferiore a 16 giorni".

Tale regime è quello al momento vigente e pertanto prevede che l'incarico della reggenza veda riconosciute due diverse forme di retribuzione accessoria:

1. il 50% dell'indennità di funzioni superiori e di reggenza, istituita dal CCNL del comparto scuola del 1995, da corrispondere direttamente ad opera della Direzione provinciale dei servizi vari su base mensile;

2. l'80% della parte variabile della retribuzione di posizione spettante all'istituto, da corrispondere in unica soluzione a seguito di contrattazione integrativa regionale relativa al fondo per l'attribuzione della retribuzione di posizione parte variabile e della retribuzione di risultato.

Anche in questo caso la chiarezza della norma contrattuale non ha evitato che i riconoscimenti economici spettanti subissero in varie regioni varie fattispecie di difficoltà, fino ad arrivare al loro totale blocco a causa dell'incapienza dei fondi regionali, verificatasi a partire dal settembre 2007 in ragione delle immissioni in ruolo di un folto numero di neodirigenti provenienti dal concorso ordinario e da quello riservato. Il problema è stato portato dalle organizzazioni sindacali rappresentative dell'Area V all'attenzione dell'amministrazione centrale in più riprese, anche in ragione dell'evidente ricaduta della situazione d'incapienza sullo svolgimento delle trattative per il rinnovo del CCNL per il quadriennio 2006/09. Soltanto il Protocollo d'intesa, sottoscritto dalle parti il 15 marzo 2010, ha consentito di individuare una soluzione al problema, della quale si attendono gli effetti, in termini di riconoscimento di quanto dovuto in rapporto all'ultimo CIR regolarmente sottoscritto e certificato.

Ad ulteriore conferma della complessità di questa vicenda contrattuale va anche ricordato che i trasferimenti ordinari alle scuole per l'esercizio finanziario 2010 non hanno provveduto a finanziare la quota parte dell'indennità di funzioni superiori e di reggenza spettante ai collaboratori incaricati di svolgere le funzioni vicarie. Questa grave inadempienza ha prodotto un diffuso e legittimo risentimento negli interessati, che in alcuni casi è sfociato in formali dimissioni dall'incarico. Questo problema richiede pertanto una sollecita soluzione, anche in vista dell'avvio del nuovo anno scolastico, in occasione del quale si registrerà un significativo incremento delle sedi di dirigenza vacanti e un corrispondente incremento degli incarichi di reggenza. È evidente che la mancata risoluzione del problema provocherebbe la parziale paralisi del sistema.

In vista del prossimo significativo incremento delle scuole da assegnare in reggenza è necessario che questi problemi siano risolti all'origine, prima che producano gravi danni nella gestione delle scuole. È necessario inoltre che venga presa in considerazione la possibilità, nel limite delle risorse disponibili, di assicurare il riconoscimento dell'esonero o del semiesonero a tutti i collaboratori che

svolgono le funzioni vicarie in istituti assegnati in reggenza, in modo da assicurare lo svolgimento puntuale delle molteplici incombenze gestionali che una scuola anche non particolarmente complessa richiede.

newS

Il CCNL dell'Area V Dirigenza scolastica (si rimanda all'articolo di Massimo Spinelli pubblicato sul numero 3 luglio 2010 di Pais) è stato sottoscritto in via definitiva presso l'ARAN il 15 luglio 2010.