

COLLABORATORE VICARIO: UN VERO REBUS.

OLTRE 4000 INCARICHI A RISCHIO

da scuolaoggi del 10/6/2003

Il rebus del "collaboratore vicario", un figura dichiarata "estinta", eppure indispensabile per far funzionare le scuole. Quelle di gestione più complessa, per cui non basta la presenza del dirigente scolastico. Una figura che, in questa prospettiva, viene esonerata dall'insegnamento. Secondo i dati forniti dallo stesso MIUR se ne contano in Italia da 400 a 4500. E il funzionamento di altrettante scuole dipende anche da loro. Ma che cosa succederebbe se fossero di punto in bianco eliminati? La questione è al vaglio delle organizzazioni sindacali che stanno spingendo il MIUR ad uscire dall'equivoco, per dire chiaro se i dirigenti scolastici il prossimo anno potranno decidere l'esonero (o il semiesonero) di un loro collaboratore di fiducia che li sostituisca là dove non possono materialmente arrivare. L'ultima presa di posizione viene dalla Cisl scuola che fa seguito ad un'analoga analisi del problema da parte della Cgil scuola di qualche giorno fa. Pubblichiamo integralmente il testo del documento della Cisl: "Sta montando in questi giorni, proprio in coincidenza della pre-intesa sul CCNL - siglata il 16 maggio scorso da CGIL Cisl UIL Scuola e Snals - una preoccupata polemica, in parte legittima ma in misura prevalente frutto di una evidente strumentalizzazione, sulla "scomparsa" dal nostro Ordinamento della figura del docente con funzioni di Collaboratore-Vicario e della conseguente possibilità di fruire di esonero o semiesonero.

"Una prima e fondamentale considerazione di merito: si tratta di una coincidenza puramente ed esclusivamente "temporale". Infatti, l'esistenza o meno del Collaboratore-Vicario e le condizioni della sua eventuale "esonerabilità" non costituiscono materia pattizia, cioè disciplinabile attraverso la contrattazione sindacale, bensì istituti giuridici di fonte ordinamentale, definiti con norme unilaterali di rango legislativo o amministrativo.

"Tali fonti ordinamentali, direttamente rinvenibili nel Decreto Legislativo 297/94, sono note:

- l'art. 7, comma 2, lett. h), che ha testualmente recepito l'art. 4 del DPR 416/74
- l'art. 396, comma 5, che ha testualmente recepito l'art. 3, comma 4, del DPR 417/74
- l'art. 459, che ha testualmente recepito l'art. 23 della legge 463/78.

"Con la sopravvenuta attribuzione ai Capi d'Istituto della dirigenza scolastica, la disciplina delle "collaborazioni" ha registrato una sostanziale modificazione. L'art. 25, comma 5, del Decreto L.vo 165/2001 (che ha recepito l'art. 25-bis del Decreto L.vo 59/98, attuativo dell'art. 21, comma 16, della Legge 59/97), ha sancito che: "Nello svolgimento delle proprie funzioni organizzative e amministrative il dirigente può avvalersi di docenti da lui individuati, ai quali possono essere delegati specifici compiti...omissis".

"In base al principio giuridico del cosiddetto "ius superveniens", codificato dall'art. 15 delle preleggi "Disposizioni sulla legge in generale", ("Le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore"), i citati artt. 7, comma 2, lett. h) e 396, comma 5 del Decreto L.vo 297/94 debbono considerarsi implicitamente abrogati, in quanto superati dall'art. 25, comma 5, del Decreto L.vo 165/2001.

In occasione dell'avvio dell'anno scolastico 2000/01, che segnava la contestuale entrata in vigore dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e del nuovo status dirigenziale dei Capi d'Istituto, il MIUR emanò la C.M. n. 193 del 3.8.2000, che tra l'altro, su questa materia, così si esprimeva: "Riguardo ai poteri che possono essere immediatamente esercitati (ndr: dai dirigenti scolastici), il Consiglio di Stato, Sez. II, al quale questa Amministrazione ha inoltrato richiesta di parere, si è espresso nel senso della immediata applicabilità della disposizione di cui

al comma 5 dell'art. 25 bis del decreto legislativo 29/93 che prevede, per il dirigente scolastico, la possibilità di avvalersi della collaborazione di docenti da lui individuati, ai quali possono essere delegati specifici compiti. Si deve pertanto ritenere superata la disposizione contenuta nel comma 2, lett. h), dell'art. 7 del decreto legislativo n. 297/94 riguardante la competenza del collegio dei docenti in materia. Restano ferme le competenze del collegio dei docenti previste dal CCNL riguardo all'identificazione e all'attribuzione delle funzioni obiettivo".

"Nel parere del Consiglio di Stato, allegato alla C.M. 193/2000, veniva compiuta una puntuale ed articolata disamina della materia, con le seguenti considerazioni da ritenersi cruciali e derimentali:

"... omissis ... Coerentemente con tale nuovo contesto, il comma 5 dell'art. 25 bis attribuisce al dirigente la facoltà di avvalersi della collaborazione di docenti, da lui individuati, ai quali può "delegare" compiti specifici.

Tale ultima disposizione appare tuttavia incompatibile con quella dell'art. 7, comma 2, lett.h) del d.lgs. n. 297/94 che, come si è detto, attribuisce al collegio dei docenti la competenza ad eleggere collaboratori del capo d'istituto. Poiché le due disposizioni disciplinano la stessa materia in modo differente, l'amministrazione ritiene prevalente la disposizione successiva nel tempo.

Peraltro tale conclusione appare anche l'unica possibile sul piano logico e sistematico poiché il comma 5 dell'art. 25 bis, non può che presupporre un rapporto fiduciario tra delegante e delegato, presupposto che sarebbe frustrato dalla scelta del soggetto delegato compiuta da organo diverso dal dirigente scolastico delegante.

Relativamente alla figura del collaboratore vicario, poi, prevista per il capo d'istituto dall'art. 396 d.lgs. n. 297/94, essa non sembra trovare spazio nel sistema della dirigenza scolastica, non essendo prevista espressamente: le considerazioni da ultimo espresse, infatti, fanno sembrare, a fortiori, tenuto conto delle funzioni spettanti al vicario, ancor meno ipotizzabile la figura di un vicario del dirigente che sia eletto da un organo collegiale.

La soluzione al problema della sostituzione del dirigente scolastico in caso di assenza o impedimento debba piuttosto essere ricercata nella normativa generale e, quindi, nell'affidamento temporaneo di funzioni da parte del dirigente ad uno dei suoi collaboratori, ove si tratti di impedimenti di breve durata, o attraverso l'affidamento della reggenza da parte del competente dirigente generale per assenze protrate nel tempo".

"L'Alto Consesso, con il supporto di stringenti e argomentati riferimenti giuridici, ritenendo pienamente legittimi i dubbi sollevati dall'Amministrazione, ne condivise ampiamente le conclusioni, nel senso sopra riportato, estendendo la propria riflessione al rapporto tra le autonome competenze del dirigente scolastico "di direzione, coordinamento e organizzazione" delle scuole e il "rispetto" delle competenze degli organi collegiali, richiamate sia tra i principi della delega contenuta nel comma 16 dell'art. 21 della Legge 59/97 che dal Decreto L.vo 165/2001. "A tale proposito così si esprimeva: "Le predette norme, nella loro portata apparentemente conservativa delle precedenti competenze degli organi collegiali vanno lette e interpretate secondo il principio di non contraddizione, di utilità semantica e di coerenza sistematica. Principi che sarebbero violati secondo una lettura pedissequa e frammentata, che non tenga conto del chiaro disposto del più volte citato art. 25 bis, comma 5 del decreto 29 (potestà di avvalersi della collaborazione di "docenti individuati" dal dirigente scolastico) e dei nuovi principi in materia di attribuzioni e responsabilità dirigenziali.

La clausola del "rispetto" per le attribuzioni degli organi collegiali, contenuta in quelle norme, va dunque letta alla luce dei criteri di comparabilità e sussidiarietà, nel senso che le vecchie attribuzioni vanno verificate e limitate con le nuove le quali sono recessive solo in presenza di competenze che non impingano nelle specifiche funzioni e responsabilità di gestione ed organizzazione spettanti in via esclusiva al dirigente scolastico, il quale, altrimenti, sarebbe chiamato a pagare anche per l'operato di collaboratori scelti da altri soggetti irresponsabili per i cattivi risultati dell'attività gestoria ed amministrativa.

In conclusione, l'esame complessivo della normativa di settore non porta ad individuare nelle previgenti competenze degli organi collegiali un limite alle nuove attribuzioni della dirigenza, in via di principio onnicomprensive ... omissis "

"Sulle posizioni dell'Amministrazione e del massimo organo consultivo dello Stato si potrà, tutt'al più, eccipere nel merito delle soluzioni prospettate ma non sulla natura ordinamentale unilaterale (e non pattizia) della disciplina affrontata.

"Per concludere, dunque, su quest'aspetto: il CCNL Scuola non ha nulla a che vedere con il vicario e il suo esonero, contrariamente alle gratuite, superficiali, risentite e strumentali valutazioni di soggetti che, pur proponendosi come portatori di ben circoscritti interessi corporativi - e traendo da ciò motivi di presunto vanto culturale e professionale - pretenderebbero di aver accesso a quel tavolo negoziale, rispetto al quale non hanno alcuna legittimazione democratica e rappresentativa.

La "posizione" della CISL Scuola

E' nota tra gli iscritti ed in Categoria la nostra decisa e motivata opinione in favore di un modello di scuola ispirato ai criteri della collegialità, della partecipazione democratica, della cooperazione e della solidarietà interprofessionale tra tutte le componenti della comunità scolastica, nel rispetto dei compiti e delle responsabilità affidati a ciascun ruolo dall'Ordinamento amministrativo e didattico, originariamente definito da Decreti Delegati del 1974, via via arricchiti ed implementati dalle successive evoluzioni della normativa fino alla grande stagione dell'Autonomia.

"In questo quadro, abbiamo sempre riconosciuto nel sistema dei "collaboratori" ed in particolare nella figura del Collaboratore-Vicario una preziosa risorsa per la scuola ed una opportunità di obiettivo arricchimento, qualitativo e quantitativo, del patrimonio di "risorse umane" finalizzate all'elaborazione dell'offerta formativa.

"Esigenza, questa, ancor più avvertita per effetto della recente disposizione contenuta nella legge finanziaria 2003 (legge 289/2002, art. 35, comma 1) che ha imposto nella scuola secondaria la saturazione a 18 h. settimanali di tutte le cattedre, riducendo così drasticamente qualsiasi ulteriore disponibilità di risorse professionali eccedenti il rapporto "frontale". Altro che organico funzionale!

Coerenti con questi convincimenti, in sede contrattuale, abbiamo costantemente riservato a questa "figura" una particolare attenzione, prevedendo specifiche e "dedicate" risorse finanziarie per riconoscerne e incentivarne le funzioni.

"Documentata testimonianza di questo impegno è rinvenibile anche nelle scelte del CCNL Scuola 4.8.1995, nel CCNL Scuola 26.5.1999, nel CCNI 31 agosto 1999 e nel CCNL relativo al 2° biennio contrattuale 2000-2001.

"Nelle ultime citate tornate contrattuali, pur in presenza del mutato quadro normativo definito dai provvedimenti attuativi dell'art. 21 della legge 59/97, ed in è particolare del Regolamento sull'autonomia (DPR 275/99) e del Decreto Legislativo concernente la dirigenza scolastica (Decreto L.vo 59/98), siamo stati in grado di compiere una convinta "forzatura" negoziale grazie anche all'evidente disponibilità delle controparti (ARAN e MIUR), per disciplinare il regime retributivo del Collaboratore-Vicario, nonostante il processo di obsolescenza ordinamentale di questa figura, sfruttando la circostanza temporale (e tutta formale) della persistenza nell'ordinamento di una fase transitoria, giacché la sottoscrizione dei richiamati 3 contratti avvenne in data anteriore all'entrata ufficialmente in vigore del Decreto Legislativo sulla dirigenza (1° settembre 2000).

"Addirittura, nell'Accordo concernente il 2° biennio economico 2000-2001, vennero previste apposite risorse, all'interno del Fondo d'istituto, per retribuire i collaboratori autonomamente scelti dal Dirigente scolastico, il cui limite numerico "non più di due unità" (cfr. Accordo 2° biennio, art. 3, comma 2, lett. d)) era da intendersi esclusivamente riferito alla "retribuibilità"

(quale limite obiettivo di accesso alle risorse del Fondo) e non anche alla facoltà di cooptazione da parte del Dirigente Scolastico.

“Ciò, ovviamente, in aggiunta alle risorse finanziarie assegnate a ciascuna istituzione scolastica per la retribuzione delle “funzioni-obiettivo” nel cui numero (quattro) era ricompresa la funzione del Collaboratore-Vicario (cfr. CCNI 1998-2001, art. 37, comma 2), retribuibili in egual misura (3 milioni lordi annui di vecchie lire).

“Questo velo di “ambiguità normativa” - tacitamente assunto dalle parti negoziali - che aveva ricoperto i precedenti Accordi, si è irrimediabilmente squarciato in occasione del rinnovo del CCNL 2002/2005 per una decisa e irremovibile presa di posizione del MIUR (e del Comitato di Settore) e, quindi, dell'ARAN: la figura del Collaboratore-Vicario è da ritenersi definitivamente cancellata dall'ordinamento, in quanto superata dalle norme relative alla Dirigenza Scolastica.

“Dopo vari tentativi di soluzioni “tecniche”, in qualche modo compatibili con il nuovo quadro normativo, la stesura definitiva dell'art. 30 della pre-intesa 16 maggio 2003 (Funzioni strumentali al piano dell'offerta formativa) non contiene più alcun riferimento al Collaboratore-Vicario.

Esiste, però, un esplicito richiamo al complesso di risorse utilizzabili, la cui quantità è pari a quella spettante a ciascun scuola per l'anno scolastico 2002/03 “sulla base dell'applicazione dell'art. 37 del CCNI del 31.08.1999”.

“Il successivo art. 31 disciplina il regime retributivo delle attività di collaborazione (in campo organizzativo e amministrativo) con il dirigente scolastico, da parte di docenti dallo stesso individuati. Anche qui viene previsto il limite numerico di due unità, limitazione sempre riferibile alla mera retribuitività.

“L'articolo si apre con un riferimento testuale all'art. 25, comma 5, del Decreto L.vo 165/2001 e con la precisazione, che non è solo frutto di buon senso e prudenza ma di grande sensibilità politico-istituzionale: “in attesa che i connessi aspetti retributivi vengano opportunamente regolamentati attraverso gli idonei strumenti normativi”..

“Questi compiti di “collaborazione” sono espletati da docenti e pertanto fonti finanziarie, modalità e misure retributive non possono che essere disciplinate dal contratto-scuola. Almeno fino ad una chiara e diversa regolamentazione normativa, di natura pattizia.

“Del tutto pertinente, quindi, il trasferimento alla contrattazione d'istituto della competenza a definire la misura del compenso, verosimilmente legata al numero e ai contenuti dei compiti delegati dal dirigente a ciascuno dei propri collaboratori.

“La norma di rinvio a “idonei strumenti normativi” quale fonte di “opportuna regolamentazione” degli aspetti retributivi, non può che essere di natura pattizia e perciò, presumibilmente, al contratto della V Area dirigenziale.

A proposito di esonero dei collaboratori

“Il regime degli esoneri e/o semiesoneri a favore del Collaboratore Vicario/Vice Preside è stato inizialmente disciplinato dall'art. 23 della Legge 463/78 - articolo testualmente e integralmente recepito dall'art. 459 del D.L.vo 297/94 - nel quale vengono puntualmente esplicitate le condizioni di complessità organizzativa e funzionale delle scuole, la cui presenza consente di fruire di tale opportunità.

“A questo punto si pone un problema giuridico.

“La “scomparsa” dall'Ordinamento della figura del Collaboratore Vicario fa venir meno anche la possibilità dell'esonero/semiesonero, pur in presenza di situazioni di complessità organizzativa delle scuole?

"Nel colpevole ed irresponsabile silenzio dell'Amministrazione, ci può soccorrere il già citato parere del Consiglio di Stato (n. 1021/2000, allegato alla C.M. 193/2000) che, affrontando questa specifica questione, ha preliminarmente collegato la disposizione contenuta nell'art. 459 del T.U. 297/94 - che affidava al Provveditore agli Studi l'autorizzazione all'esonero o al semiesonero dall'insegnamento del Collaboratore Vicario - all'art. 14 del Regolamento sull'autonomia scolastica (DPR 275/99).

"Questo il nucleo essenziale del ragionamento dell'Alto Consesso: "La norma (ndr: art. 14, DPR 275/99) dispone che a decorrere dal 1° settembre 2000 alle istituzioni scolastiche sono attribuite le funzioni già di competenza dell'amministrazione centrale e periferica relative alla carriera scolastica e al rapporto con gli alunni, all'amministrazione e alla gestione del patrimonio e delle risorse e allo stato giuridico ed al personale non riservate, in base all'art. 15 o ad altre specifiche disposizioni, all'amministrazione centrale e periferica".

"Da cui la naturale e, per noi, ineccepibile conseguenza: "Ora, poiché tra le funzioni riservate non c'è (né vi sarebbe potuta essere) quella relativa alla posizione giuridica del docente vicario e poiché la designazione di quest'ultimo spetta al capo d'istituto, come aspetto specifico della gestione del personale, ne deriva come corollario che allo stesso dirigente spetti la determinazione della posizione giuridica del suo principale collaboratore".

"Tenuto conto che la previsione della spesa storica (consolidata) nel bilancio dell'Istruzione contempla l'esposizione delle risorse finanziarie per far fronte all'esonero/semiesonero dall'insegnamento del collaboratore vicario (corrispondenti a circa 4000/4500 partite di spesa fissa aperte presso le varie Direzioni Provinciali del Tesoro, come appreso in occasione della concertazione primaverile sulla prevista riduzione degli Organici, sede formale in cui il MIUR, sotto la pressione del Ministero dell'Economia, ha posto formalmente e ufficialmente la questione dell'esonero/semiesonero del collaboratore vicario) e che la pre-intesa del 16 maggio scorso ha stanziato specifiche risorse per compensare le funzioni di collaborazione con il Dirigente Scolastico, riteniamo del tutto conforme al vigente impianto normativo, e quindi pienamente legittimo, che il Dirigente Scolastico, valutate responsabilmente le condizioni di complessità dell'istituzione scolastica cui è preposto, (assumendo come parametri di riferimento quelli indicati dal più volte richiamato art. 459/94), possa procedere all'esonero di uno dei suoi collaboratori, previa attribuzione formale dei compiti delegati.

"Su tutta questa vicenda incombe una primaria e pesante responsabilità del MIUR e del Governo che, nonostante le espresse e reiterate sollecitazioni del Consiglio di Stato, risulta inerte e latitante "... in merito alla necessità di iniziative legislative che mettano ordine nella materia in esame ... omissis ... mentre risulta ancora pendente il disegno di riforma degli organi scolastici".

Com'è noto, la CISL SCUOLA nei recenti incontri con i vertici politici ed amministrativi del MIUR, oltre ai problemi posti all'ordine del giorno, ha formalmente sollevato la necessità di un confronto sull'avvio del prossimo anno scolastico, tuttora denso di incognite e fonte di grandi preoccupazioni. L'avvio o meno della riforma è senza dubbio quello centrale, ma non è l'unico.

L'esonerabilità di uno dei collaboratori, secondo la soluzione da noi prospettata, rientra senz'altro nell'agenda delle priorità di cui intendiamo farci carico."