

Studi e Documenti

Brevi note in tema di procedimento disciplinare per il personale della scuola

Bruno E. Di Palma ✉ bruno.dipalma@istruzione.it

Dirigente amministrativo

Abstract - versione italiana

Il D. Lgs 27 ottobre 2009 n. 150 - *Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni* - ha introdotto rilevanti modifiche ai procedimenti disciplinari per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Con le nuove norme, direttamente trasfuse nel corpo del D.Lgs. 165/2001 (*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*), non è possibile prevedere procedimenti disciplinari diversi da quello delineato dalla legge. Le disposizioni dell'art. 55 del D.Lgs. 165/2001 e di quelli seguenti costituiscono infatti norme imperative. Esse si applicano a tutti i rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, ivi incluse le istituzioni scolastiche.

Con le nuove norme le sanzioni disciplinari comminabili e le infrazioni a cui le stesse conseguono rimangono contenute nella normativa speciale (D.Lgs. 297/1994 per il personale docente, CCNL del comparto scuola per il personale ATA e CCNL Area V per i dirigenti scolastici), ferma restando l'applicabilità delle nuove sanzioni previste direttamente dal D.Lgs. 150/2009. Il procedimento disciplinare trova invece la sua regolamentazione nell'articolo 69 del citato D.Lgs. 150/2009, che ha inserito nel corpo del D.Lgs. 165/2001 gli articoli da 55 bis a 55 novies rivedendo la materia del procedimento disciplinare.

Abstract - English version

The Legislative Decree n. 150 dated October 27, 2009 (Implementation of the Law n. 15, dated March 4, 2009 on the productivity optimisation in the public sector employment and the efficiency and transparency of public administration) introduced some relevant changes to disciplinary procedures for public employees. Under the new rules, which became an integral part of the Legislative Decree n. 165/2001 (*General Rules on the Employment System in Public Administration*), all disciplinary procedures must meet the requirements established by the law. Provisions of Article 55 – Legislative Decree 165/2001 and later ones are in fact mandatory rules to be applied to the public sector employment, including public school employment.

According to the new rules, the applicable disciplinary sanctions in response to the possible infractions are accounted for in special regulations (*Legislative Decree 297/1994* for teachers, *Italian National Labour Contract for the School Staff* as far as administrative, technical and ancillary staff is concerned, and *Italian National Labour Contract for the School Staff, Area V*, for school directors), it being understood that the new measures envisaged by the Legislative Decree 150/2009 are applicable as well. On the other hand, disciplinary procedures are regulated by Article n. 69 of the above mentioned Legislative Decree 150/2009, which redefined the subject of disciplinary procedures by adding to the Legislative Decree 165/2001 Articles from *55 bis* to *55 novies*.

Parole chiave

Sanzioni disciplinari, procedimento disciplinare, contestazione degli addebiti, dirigente scolastico.

Premessa

Con l'entrata in vigore della c.d. riforma "Brunetta" si è assistito ad un proliferare di dubbi in ordine all'applicazione delle nuove norme in materia di procedimenti disciplinari.

Da un monitoraggio condotto dall'Ufficio scolastico regionale per l'Emilia Romagna sull'azione disciplinare relativa all'anno 2010 nel territorio regionale è emerso che la stragrande maggioranza delle sanzioni disciplinari sono state comminate dai dirigenti scolastici. Come noto questi ultimi, unitamente ai direttori dei servizi generali ed amministrativi, dall'avvento dell'autonomia in poi, hanno visto moltiplicarsi competenze e conseguenti responsabilità ed hanno spesso dovuto studiare materie tecniche e/o specialistiche.

Numerose sono inoltre le richieste di consulenza e chiarimenti che pervengono all'Ufficio legale, contenzioso e disciplinare dell'Ufficio scolastico regionale per l'Emilia Romagna da parte di dirigenti e addetti agli Uffici per i procedimenti disciplinari.

Vi è dunque l'esigenza di avere ben chiari gli adempimenti da porre in essere per esercitare legittimamente il potere disciplinare. Le note che seguono vogliono essere un umile contributo per i dirigenti scolastici, per i dirigenti amministrativi e per il personale degli Uffici per i procedimenti disciplinari, al fine di delineare, nella maniera più schematica possibile - nei limiti consentiti dalla complessità e dal tecnicismo della materia - competenze, termini, procedure ed adempimenti da porre in essere.

Competenza per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari

L'art. 55 bis del D.Lgs. 165/2001, introdotto dall'art. 69 del D.Lgs. 150/2009, sancisce, al comma 1, che l'irrogazione delle sanzioni per le infrazioni di minore gravità rientrano nella competenza del responsabile della struttura presso la quale il dipendente lavora, qualora il responsabile medesimo abbia qualifica dirigenziale. Nello specifico, il riferimento è alle infrazioni per le quali è prevista l'irrogazione di **sanzioni superiori al rimprovero verbale ed inferiori alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per più di dieci giorni**. Sempre conformemente al disposto dell'articolo testé

citato, se il responsabile della struttura non ha qualifica dirigenziale ovvero se la sanzione da applicare è più grave di quelle di cui al comma 1 la competenza del procedimento disciplinare è dell'Ufficio per i procedimenti disciplinari.

Alla luce di quanto sopra, se la sanzione da comminare non è superiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per dieci giorni, l'intero procedimento disciplinare dovrà essere curato, e successivamente concluso, dal Dirigente scolastico dell'istituzione scolastica presso la quale presta servizio il dipendente da sanzionare. Qualora, invece, la sanzione disciplinare da irrogare sia superiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per dieci giorni il procedimento sarà avviato e concluso dall'Ufficio per i procedimenti disciplinari (U.P.D.).

Adempimenti da porre in essere e termini perentori da rispettare

Il Dirigente scolastico dopo essere venuto a conoscenza di comportamenti dei docenti o del personale ATA aventi rilievo disciplinare, dovrà compiere una prima valutazione, necessariamente *ex ante* e basandosi sullo stato degli atti di cui è in possesso e sui primi elementi istruttori, con riguardo alla gravità dell'infrazione. A seguito di tale valutazione:

1. nel caso in cui ritenga che la sanzione da comminare sia inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per più di dieci giorni, il dirigente scolastico dovrà procedere, successivamente all'acquisizione della notizia di comportamenti disciplinarmente rilevanti, senza indugio e **comunque non oltre venti giorni**, alla contestazione per iscritto degli addebiti al dipendente. Contestualmente il dirigente procederà alla convocazione del dipendente medesimo per il contraddittorio a sua difesa. L'art. 55 bis del d.lgs. 165/2011 prevede l'eventuale assistenza di un procuratore ovvero di un rappresentante dell'associazione sindacale cui il lavoratore aderisce o conferisce mandato. Va sottolineato che la convocazione a difesa del dipendente richiede un **preavviso di almeno dieci giorni**. Dopo l'audizione dell'interessato, il quale potrà inviare nel termine concessogli una memoria scritta (oppure, in caso di grave ed oggettivo impedimento,

formulare motivata istanza di rinvio del termine per l'esercizio della sua difesa), e successivamente all'espletamento dell'eventuale ulteriore attività istruttoria, il Dirigente scolastico avrà l'obbligo di concludere il procedimento entro il **termine perentorio di sessanta giorni dalla contestazione dell'addebito**. Solo in caso di differimento superiore a dieci giorni del termine a difesa, per la già vista motivata istanza di rinvio del termine a causa di grave ed oggettivo impedimento, il termine per la conclusione del procedimento potrà essere prorogato in misura corrispondente (pertanto, per esemplificare, se vi è stato un rinvio di venti giorni del termine a difesa il procedimento disciplinare potrà essere legittimamente concluso nel termine di ottanta giorni dalla contestazione degli addebiti). Si noti tuttavia che, per espressa previsione normativa, il differimento potrà essere disposto per una sola volta nel corso del procedimento. Tutta la procedura appena vista non va applicata nel caso di comminazione di rimprovero verbale al personale ATA, per il quale rimane ferma la procedura prevista dal CCNL del comparto scuola sottoscritto in data 29.11.2007.

2. nel caso in cui ritenga che la sanzione da comminare sia superiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per dieci giorni, il dirigente scolastico dovrà procedere, successivamente all'acquisizione della notizia di comportamenti disciplinarmente rilevanti, a trasmettere gli atti, **entro cinque giorni dalla notizia del fatto**, all'Ufficio competente per i procedimenti disciplinari, dandone contestuale comunicazione all'interessato. L'Ufficio per i procedimenti disciplinari (ovvero quello che comunemente viene definito U.P.D.) provvederà poi alla contestazione degli addebiti. Si noti che, per espressa indicazione normativa, la decorrenza del termine per la conclusione del procedimento è in questi casi fissata alla data di prima acquisizione della notizia dell'infrazione e non già alla data della contestazione degli addebiti (come nel caso visto al punto 1). Tale decorrenza rimane ferma anche nel caso in cui la prima acquisizione della notizia sia avvenuta da parte del responsabile della struttura in

cui il dipendente lavora. E' di chiara evidenza, dunque, che è fondamentale la tempestività della trasmissione degli atti da parte dei dirigenti scolastici al fine di scongiurare la decadenza dall'azione disciplinare.

Va inoltre evidenziato che nel caso in cui la sanzione da comminare sia più grave di quelle che possono essere inflitte direttamente dal dirigente scolastico, i termini per la contestazione degli addebiti, per il preavviso di convocazione per il contraddittorio e per la conclusione del procedimento disciplinare devono essere raddoppiati. Pertanto:

- la **contestazione degli addebiti** da parte dell'Ufficio competente per i procedimenti disciplinari **va fatta entro e non oltre quaranta giorni** dalla notizia dell'infrazione;
- la convocazione del dipendente per il contraddittorio richiede un **preavviso di almeno venti giorni**;
- il procedimento disciplinare dovrà essere concluso entro il **termine perentorio di centoventi giorni dalla data di prima acquisizione della notizia**, anche nel caso in cui la prima acquisizione della notizia sia avvenuta da parte del responsabile della struttura in cui il dipendente lavora.

Tutti i termini sono da intendersi perentori e la violazione di essi comporta, per l'amministrazione, la decadenza dall'azione disciplinare. Appare ovvia, dunque, l'imprescindibilità del rispetto dei termini al fine di salvaguardare l'Amministrazione scolastica.

L'acquisizione della notizia dell'infrazione

Si è già fatto cenno al fatto che è determinante, al fine del decorso dei termini, il momento di acquisizione della notizia dell'infrazione. Ma cosa si intende per acquisizione della notizia? La giurisprudenza ha avuto modo di precisare che per "cognizione del fatto", tenuto anche conto della menzione esplicita dei "tempi tecnici imposti dalle esigenze istruttorie", deve intendersi non la

generica notizia dell'episodio di rilievo disciplinare, ma la conoscenza di tutte le componenti, oggettive e soggettive, della fattispecie, tale da consentire la puntuale contestazione dell'addebito.

Dunque non si può ritenere sufficiente, ai fini della individuazione del dies a quo, una generica prospettazione dei fatti. E' necessaria, invece, la piena conoscenza degli eventi, per cui potrebbero servire più puntuali riscontri dal punto di vista istruttorio. In sostanza non viene meno il principio della tempestività dell'azione disciplinare, ed il rispetto dei termini, allorquando la prima notizia dell'illecito disciplinare non sia supportata da adeguati elementi probatori. I limiti temporali entro cui l'amministrazione procedente deve provvedere alla notifica della contestazione degli addebiti sono dunque connessi alla conclusione del procedimento di accertamento, e non alla data di commissione della violazione.

In caso di trasferimento del dipendente, a qualunque titolo, in un'altra amministrazione pubblica, il procedimento disciplinare è avviato o concluso o la sanzione è applicata presso quest'ultima. In tali casi i termini per la contestazione dell'addebito o per la conclusione del procedimento, se ancora pendenti, sono interrotti e riprendono a decorrere dalla data del trasferimento. Si ritiene altresì opportuno sottolineare che con la recente Circolare n. 14 del 23.12.2010, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Funzione Pubblica - ha precisato che l'Ufficio per i procedimenti disciplinari, ad esito dell'istruttoria, potrà legittimamente comminare anche una sanzione di minore gravità (astrattamente rientrante nella competenza del Dirigente scolastico) qualora dai riscontri effettuati emerga una responsabilità disciplinare meno grave rispetto a quella inizialmente prospettata.

La contestazione degli addebiti

Come si è avuto modo di sottolineare, una volta terminata la prima fase istruttoria, qualora dalla stessa emerga un "fumus" di responsabilità disciplinare occorrerà procedere a contestare gli addebiti al dipendente, necessariamente per iscritto a pena di nullità. Con tale atto prende dunque avvio il procedimento disciplinare vero e proprio e la fase in contraddittorio con

il dipendente.

Si è già avuto modo di sottolineare che i termini per la contestazione sono perentori e che il mancato rispetto di detti termini comporta la decadenza dall'azione disciplinare. Dunque è importantissimo valutare con la massima tempestività gli elementi a disposizione per non far scadere i termini. A tal fine è fondamentale anzitutto rinvenire nel CCNL o nella legge l'infrazione e la sanzione correlata, in forza del principio di legalità e di tassatività della sanzione. Successivamente si procederà a stilare la contestazione nella quale, in forza del già citato principio del contraddittorio, sarà contenuta la convocazione del dipendente per la difesa. Sarà opportuno rimarcare nella contestazione eventuali casi di recidiva dei comportamenti, considerato che in tali casi potrà poi essere comminata una sanzione più grave di quella in astratto prevista.

Di seguito alcuni suggerimenti per la redazione della contestazione degli addebiti.

- **essere molto concreti.** Occorre indicare in maniera chiara la condotta e le caratteristiche negative della medesima;
- **essere precisi ed attenersi ai fatti.** La contestazione deve essere il più possibile specifica e non generica. Si deve aver cura di puntualizzare chiaramente i fatti riprovevoli e le caratteristiche negative degli stessi, nonché le circostanze di tempo e di luogo nelle quali tali fatti si sono verificati;
- **utilizzare un linguaggio facilmente comprensibile all'incolpato,** al fine di garantire la difesa del dipendente;
- **evitare di cumulare gli addebiti, contestandoli dopo un lungo periodo di tempo.** In tal modo si assicurerà la tempestività dell'azione disciplinare e si avrà al contempo modo di lasciar "traccia" delle diverse contestazioni facendo sì che, in ossequio ai principi di gradualità e proporzionalità della sanzione, venga poi comminata una sanzione adeguata all'illecito accertato;
- **evitare di cambiare strada in corso di procedimento disciplinare,** al fine di rispettare il principio di immutabilità della

contestazione. Pertanto ulteriori condotte illecite (ed eventuali fatti successivi) dovranno dar luogo a nuove contestazioni degli addebiti, con conseguente avvio di diversi procedimenti disciplinari; solo in tal modo si garantirà adeguatamente il diritto di difesa del dipendente superando il rischio di un annullamento della sanzione a seguito di impugnazione innanzi all'autorità giudiziaria competente.

- **prestare attenzione ad evitare il c.d. "ne bis in idem"**. Dunque non si dovrà procedere a contestare nuovamente fatti per i quali era già stato iniziato un procedimento disciplinare, poi conclusosi con l'archiviazione o con l'irrogazione di una sanzione.
- **presidiare la notifica all'interessato** della contestazione degli addebiti. La necessità di tale accorgimento discende dal fatto che si tratta di un atto recettizio, i cui effetti iniziano a prodursi nel momento in cui sia pervenuto alla conoscenza del destinatario.

La conclusione del procedimento disciplinare.

L'art. 55 bis del D.Lgs. 165/2001 prevede che, dopo l'attività istruttoria, il procedimento disciplinare, avviato con la contestazione degli addebiti e proseguito con la convocazione a difesa per il contraddittorio, debba essere comunque concluso con un atto di archiviazione o con un atto di irrogazione della sanzione. In sostanza è previsto che vi sia comunque un provvedimento espresso, tanto in caso di "assoluzione" del dipendente dagli addebiti contestati quanto, ovviamente, in caso di irrogazione della sanzione. I principi che devono essere applicati nella comminazione della sanzione si possono riassumere nei seguenti:

- **Proporzionalità**: la sanzione deve essere correttamente rapportata all'infrazione commessa. A riprova di ciò, in caso di sanzione non proporzionata alla reale consistenza dei fatti il giudice potrà disporre l'annullamento della sanzione c.d. "eccessiva" o, secondo autorevole dottrina e costante giurisprudenza, la c.d. "derubricazione" della sanzione comminata in una sanzione meno grave.
- **Gradualità**: nel decidere quale sanzione irrogare occorre tener conto

di eventuali precedenti per punire eventuali comportamenti che hanno progressivamente assunto connotazioni via via più gravi.

- *Correttezza e buona fede*: la sanzione comminata deve tener conto dei principi sanciti, tra gli altri, dagli articoli 1175 e 1375 del codice civile con riferimento al rapporto contrattuale tra datore di lavoro e lavoratore.
- *Tassatività*: possono essere comminate unicamente le sanzioni previste dai contratti collettivi e dalla legge. Per il personale della scuola il riferimento è al CCNL del comparto scuola sottoscritto in data 29 novembre 2007 (per il personale ATA), al D.Lgs. 297/1994 (per il personale docente) e dal D.Lgs. 165/2001, come novellato dal D.Lgs. 150/2009 (tanto per il personale ATA quanto per il personale docente).
- *Tipicità*: in linea tendenziale ad ogni infrazione corrisponde una determinata sanzione, fatta eccezione per alcune tipologie di illeciti, astrattamente punibili con sanzioni di differente gravità.

Fatta questa doverosa premessa occorre sottolineare che la sanzione, ferma restando la necessità di concludere il procedimento nel termine previsto dalla legge, va comminata per iscritto a pena di nullità. Unica eccezione a tale regola riguarda la sanzione del rimprovero verbale, prevista per il personale ATA; appare tuttavia evidente l'opportunità della forma scritta anche in questo caso al fine di lasciar traccia della sanzione, dunque al fine di fornire la prova della sanzione stessa.

Per concludere, occorre far cenno alla circostanza che per determinare il tipo e l'entità delle sanzioni del personale bisogna tener conto di una serie di parametri rinvenibili nei contratti collettivi di comparto. Nel CCNL del comparto scuola sottoscritto in data 29.11.2007, con riferimento alle sanzioni disciplinari del personale ATA, sono riportati i seguenti elementi da valutare per la corretta comminazione della sanzione disciplinare:

- a) intenzionalità del comportamento, grado di negligenza, imprudenza, e imperizia dimostrate, tenuto conto anche della prevedibilità dell'evento;
- b) rilevanza degli obblighi violati;

- c) responsabilità connesse alla posizione di lavoro occupata dal dipendente;
- d) grado di danno o di pericolo causato all'Amministrazione, agli utenti o a terzi ovvero al disservizio determinatosi;
- e) sussistenza di circostanze aggravanti attenuanti, con particolare riguardo al comportamento del lavoratore, ai precedenti disciplinari nell'ambito del biennio previsto dalla legge, al comportamento verso gli utenti;
- f) concorso nel fatto di più lavoratori in accordo tra loro.