

Sanzioni disciplinari (procedimento e)

Fonte ABACUS 2011, Notizie della Scuola, di Anna Armone

Potere disciplinare

Trattasi del potere attribuito al datore di lavoro di applicare sanzioni punitive nei confronti del lavoratore, in caso di violazione da parte di quest'ultimo dei doveri collegati allo svolgimento del rapporto di lavoro. Il potere disciplinare può essere considerato uno strumento di organizzazione concesso al datore di lavoro per mantenere, nel contesto dell'"unità operativa", ordine e produttività.

Nell'ambito del rapporto di impiego pubblico il potere disciplinare appartiene alla pubblica Amministrazione, che una volta lo esercitava in ragione della particolare natura del rapporto di supremazia che la legava ai propri dipendenti, mentre oggi lo esercita nella veste ridimensionata di uno dei soggetti del rapporto di lavoro "privatizzato", quella appunto di datore di lavoro.

Responsabilità disciplinare

Incorre in responsabilità disciplinare il dipendente che viene meno ai doveri sottesi al rapporto di lavoro, non rilevando al riguardo se da tale violazione sia derivato o meno un danno patrimoniale per l'amministrazione od un illecito penale. Trattasi pertanto di una responsabilità personale, che presuppone un comportamento illecito, cioè non rispettoso delle norme giuridiche che presiedono all'attività del dipendente.

Fino agli inizi degli anni '90 ad occuparsi di responsabilità disciplinare erano esclusivamente le fonti legislative e normative, ma con la c.d. "privatizzazione del pubblico impiego" il sistema disciplinare nell'ambito del rapporto di lavoro con la p.a. ha subito consistenti innovazioni. Infatti anche nel rapporto di lavoro alle dipendenze di una pubblica amministrazione il sistema disciplinare è passato da una tipologia rigidamente pubblicistica ad un sistema privatistico.

Il principio di contrattualizzazione, introdotto dal d. lgs. n. 29/1993, ha così veicolato la transizione da un sistema regolato esclusivamente con atti legislativi o normativi, ad un sistema oggi condiviso, a seguito del d.lgs n. 150/2009, tra la legge e la contrattazione pattizia tra le due rappresentanze delle parti (ARAN e sindacati dei lavoratori). La fonte normativa disciplina le forme e i termini del procedimento disciplinare, nonché la sanzione del licenziamento disciplinare.

La fonte pattizia regola le infrazioni e le sanzioni. Può altresì prevedere procedure non obbligatorie di conciliazione.

Elementi dell'illecito disciplinare

Gli elementi dell'illecito disciplinare sono:

a) il comportamento irregolare tenuto dal dipendente: tale elemento può essere integrato da qualsiasi azione od omissione contraria ai doveri d'ufficio. La punibilità dell'illecito disciplinare non è correlata

necessariamente all'esistenza di un danno causato all'amministrazione, ma la presenza di tale elemento ulteriore può costituire una aggravante ai fini della graduazione della sanzione;

b) l'antigiuridicità del comportamento: si perfeziona quando il fatto costituisce violazione di un obbligo di servizio previsto da una norma;

c) la colpevolezza: consiste nella condotta dolosa o colposa del dipendente. Non è richiesto un particolare grado di colpevolezza (lieve, grave) ma è necessaria la consapevolezza e la volontà di porre in essere quel comportamento.

Quadro generale di riferimento normativo

Il vigente quadro normativo di riferimento in materia di responsabilità disciplinare è quello contenuto:

a) nell' art. 54, concernente il codice di comportamento dei pubblici dipendenti) del d. lgs. 30 marzo 2001, n 165 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche";

b) negli artt. 55 bis / 55 novies del d. lgs. 30 marzo 2001, n 165 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche";

c) nelle principali disposizioni privatistiche espressamente richiamate, quali l'art. 2106 cod.civ. e i correlati artt. 2104 e 2105;

d) nell'art. 7, commi 1, 5 e 8 della l. n. 300 del 1970 (Statuto dei lavoratori);

a) nella legge 27 marzo 2001, n. 97 che ha introdotto nuove norme in materia di rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare (integrata all'art. 5 comma 4 con la soppressione delle seguenti parole: " , salvi termini diversi previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro";

e) nella contrattazione collettiva, in particolare, per le istituzioni scolastiche:

f) nell'art 92 Ccnl 29.11.2007 per il personale amministrativo, tecnico e ausiliario;

g) nell'art 91 CCNL 29.11.2007, che rinvia alle norme di cui al Titolo I, Capo IV della Parte III del D.L.vo n. 297 del 1994 (Testo Unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), per il personale docente ed educativo, prevedendo che: "nel rispetto delle competenze degli organi collegiali ed in attesa del loro riordino, al fine di garantire al personale docente ed educativo procedure disciplinari certe, trasparenti e tempestive, entro 30 giorni dalla stipula, le Parti regoleranno con apposita sequenza contrattuale l'intera materia".

In sintesi, esistono nell'ordinamento scolastico distinti regimi disciplinari con infrazioni e sanzioni diverse a seconda della qualifica del personale: A.T.A., docente e dirigente.

b) per il personale A.T.A. le infrazioni e le sanzioni sono previste nel CCNL;

c) per il personale docente, fino al riordino degli organi collegiali, le infrazioni e le sanzioni sono previste del D.L.vo n. 297/94.

Per il personale dirigente infrazioni e le sanzioni sono previste nel CCNL 2006-2009.

Procedimento disciplinare

L'azione disciplinare ha carattere vincolato, così come previsto dall'art. 55 bis del d.lgs n. 165/2001, il quale ne prevede l'obbligatorietà una volta avuta "notizia". È altrettanto vincolato il quomodo: una volta che l'amministrazione ha riscontrato la necessità di procedere, deve farlo con precise modalità e cioè attraverso un procedimento amministrativo puntualmente disciplinato dall'art. 55 bis del d.lgs n. 165/2001 e tarato nel rispetto dei principi fondamentali della gradualità e proporzionalità della sanzione. Come rilevato dalla Corte dei conti nella relazione del 2006 sulla gestione dei procedimenti disciplinari da parte delle p.a., l'azione disciplinare deve assicurare oltre al rispetto dei termini, anche il corretto bilanciamento dei contrapposti interessi connessi alle diverse situazioni giuridiche coinvolte: da un lato, l'interesse dell'incolpato ad un giudizio equo e ragionevole, dall'altro, l'interesse pubblico all'immagine e al buon andamento della pubblica amministrazione, profilo quest'ultimo da tenere in particolare e attenta considerazione quando oggetto di valutazione sono le condotte che arrecano pregiudizio al prestigio della scuola e ai valori fondamentali perseguiti dalla funzione educativa. Il Ministero dell'Istruzione, nella circolare n. 72 del 19 dicembre 2006, ha richiamato l'attenzione sui procedimenti disciplinari dettando disposizioni agli uffici periferici e ai dirigenti scolastici mirate al rispetto dei termini prescritti per la contestazione degli addebiti e per l'avvio e la conclusione dell'azione disciplinare. In particolare la circolare ha sottolineato che la fissazione di un termine inferiore a quello previsto perentoriamente dalle norme vigenti per la presentazione, da parte dell'incolpato, delle tesi difensive rispetto alle infrazioni contestate determina l'invalidità, spesso insanabile, della sanzione successivamente adottata. È causa, infine, di illegittimità l'esercizio dell'azione disciplinare da parte di un organo incompetente, che si verifica quando ad agire sia, ad esempio, il dirigente dell'Ufficio scolastico provinciale privo di specifica delega conferitagli dal direttore generale dell'Ufficio scolastico regionale.

Codice disciplinare

I criteri e le modalità di applicazione delle sanzioni disciplinari non sono discrezionali, ma sono puntualmente individuati e prescritti per il personale ATA nel relativo Codice disciplinare (art. 95 ccnl 29.11.2007) del quale è disposta la massima pubblicità mediante pubblicazione sul sito istituzionale della scuola, operazione equivalente all'affissione in luogo accessibile a tutti i dipendenti. Trattasi di una forma di pubblicità tassativa, non sostituibile quindi con altre modalità: la violazione di questa disposizione comporta, di massima, la nullità della sanzione. Questo principio generale incontra una deroga per il personale docente, poiché le sanzioni disciplinari per tale categoria sono contenute in norme di legge (il Testo unico n. 297 del 1994), la cui pubblicità è garantita dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale (cft Cass. n. 56/2007).

Fasi del procedimento

Per l'applicazione delle sanzioni superiori al rimprovero verbale ed inferiori alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per più di dieci giorni, il dirigente deve procedere, entro 20 giorni da quando ha avuto notizia della violazione, attraverso una contestazione scritta degli addebiti (Allegato 1) e deve inoltre sentire le ragioni del dipendente (Allegato 2) appositamente convocato, con un preavviso di almeno dieci giorni, per il contraddittorio a difesa. Lo stesso può anche essere assistito da un

rappresentante sindacale o da un procuratore. Nel caso di procedimento per l'irrogazione delle sanzioni superiori alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per più di dieci giorni, il procedimento è avviato dal dirigente scolastico che deve segnalare i fatti entro 5 giorni al competente ufficio per i procedimenti disciplinari. Quest'ultimo curerà la successiva contestazione degli addebiti.

Il procedimento deve concludersi con l'irrogazione della sanzione o con l'archiviazione. Il termine perentorio per la conclusione del procedimento disciplinare è di 60 dalla contestazione di addebiti se il procedimento è di competenza del dirigente scolastico, mentre è di 120 giorni dalla data di acquisizione della notizia se il procedimento è di competenza dell'organo individuato dall'USR.

L'impugnativa

La sanzione disciplinare può essere impugnata dal dipendente con ricorso al giudice del lavoro, previo esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione. È stato abolito dal d.lgs n. 150/2009 il ricorso ad un arbitro presso la camera arbitrale, oppure davanti al collegio arbitrale di disciplina. Non è parimenti più possibile attuare una sorta di accordo o patteggiamento tra le parti, che consisteva nella riduzione della sanzione.

Responsabilità disciplinare del personale ATA: sanzioni

L'individuazione degli obblighi concernenti il personale ATA è contenuta nell'art. 92 ccnl 29.11.2007: dalla loro violazione dipende l'accertamento della responsabilità disciplinare e l'applicazione delle conseguenti sanzioni (Allegato 3), che sono proporzionali alla gravità dei comportamenti in relazione alla gravità dei fatti accertati.

Esse sono:

- a) rimprovero verbale: è inflitto dal dirigente scolastico che provvede ad irrogare tale sanzione senza bisogno di una preventiva contestazione, né verbale né scritta;
- b) rimprovero scritto: è inflitto dal dirigente scolastico;
- c) multa (importo non superiore a quattro ore di retribuzione): è inflitta dal dirigente scolastico;
- d) sospensione dal lavoro e dalla retribuzione fino ad un massimo di dieci giorni: è inflitta dal Dirigente scolastico;
- e) licenziamento con preavviso: è inflitto dal Direttore dell'Ufficio scolastico regionale;
- f) licenziamento senza preavviso: è inflitto dal Direttore dell'Ufficio scolastico regionale.

Responsabilità disciplinare dei docenti:

sanzioni

Nel nostro sistema la responsabilità disciplinare dei docenti ha goduto di un trattamento differenziato che può senz'altro essere considerato un effetto della tutela costituzionale della libertà di insegnamento. Il CCNL 29.11.2007 non ha introdotto novità in ordine alla responsabilità disciplinare dei docenti. L'art. 91, infatti, rimanda la definizione della materia disciplinare ad un'apposita sessione negoziale, che avrebbe dovuto svolgersi entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di riforma degli organi collegiali, a tutt'oggi non licenziata dal Parlamento. Fino ad allora, dunque, la disciplina avrebbe dovuto fare riferimento alle vecchie norme di cui al Testo unico del 1994 (d.lgs 297/94) che rinvia anche –per quanto non previsto - alle norme del TU n.3 del 1953, ove compatibili. Oggi, a seguito del d.lgs n. 150/2009 la regolazione delle sanzioni è demandata al CCNL, indipendentemente dall'approvazione della riforma degli organi collegiali. Pertanto, oggi, al personale docente, nel caso di violazione dei propri doveri, possono essere inflitte le seguenti sanzioni disciplinari (Allegato 4):

- a) l'avvertimento scritto, di competenza del dirigente scolastico (Allegato 5);
- b) la censura, analoga all'avvertimento scritto, di competenza del dirigente scolastico;
- c) la sospensione dall'insegnamento fino a dieci giorni di competenza del dirigente scolastico;
- d) la sospensione dall'insegnamento superiore a dieci giorni fino a sei mesi, di competenza dell'organo individuato dall'USR;
- e) la sospensione dall'insegnamento per un periodo di sei mesi e l'utilizzazione, trascorso il tempo di sospensione, per lo svolgimento di compiti diversi da quelli inerenti alla funzione docente, di competenza dell'organo individuato dall'USR;
- f) la destituzione, di competenza dell'organo individuato dall'USR.

Responsabilità disciplinare dei dirigenti

Per lungo tempo c'è stata una notevole incertezza in merito alla possibilità teorica di applicare l'istituto della responsabilità disciplinare anche ai dirigenti. Questo perché l'introduzione per la dirigenza della responsabilità dirigenziale - diretta a valutarne l'attività in termini di raggiungimento degli obiettivi e quindi ad erogare, in caso di valutazione negativa, le conseguenti sanzioni - è stata, secondo un certo orientamento dottrinario, ritenuta esaustiva ed assorbente della responsabilità disciplinare. Alcuni autori sono giunti ad affermare che con la privatizzazione del pubblico impiego la responsabilità disciplinare del dirigente pubblico sarebbe venuta meno.

Da ultima, il d.lgs n. 150/2001, ha esplicitamente rinviato la responsabilità disciplinare alla regolazione contrattuale. Per i dirigenti scolastici il CCNL 2006 – 2009 ha disciplinato tale responsabilità prevedendo le seguenti sanzioni disciplinari (Allegato 6):

1. sanzione pecuniaria da un minimo di € 150 ad un massimo di € 350,00;
2. sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, secondo le previsioni del codice disciplinare;
3. licenziamento con preavviso;
4. licenziamento senza preavviso.

L'art. 16 del CCNL 2006 - 2009 prevede il Codice disciplinare. L'applicazione delle sanzioni si basa sui principi della gradualità e proporzionalità secondo i criteri seguenti:

1. il grado di intenzionalità della condotta e la rilevanza dell'inosservanza degli obblighi e delle disposizioni violate;
2. le responsabilità connesse con l'incarico ricoperto, con la gravità della lesione del prestigio dell'amministrazione o con l'entità del danno provocato a persone o a cose;
3. l'eventuale sussistenza di circostanze aggravanti o attenuanti, anche connesse al comportamento tenuto complessivamente dal dirigente o al concorso nella violazione di più persone

Risorse normative

D.Lgs. 16.04.1994, n. 297; d.lgs 30.03.2001, n. 165; CCNL Area V Dirigenza Scolastica 2006 - 2009; CCNL Comparto Scuola 29.11.2007