

L'azione disciplinare nella scuola: le modifiche al d.lgs. 150 e le nuove procedure

Taormina, 28 agosto 2017

Definizione di responsabilità disciplinare

- La responsabilità disciplinare è una forma di responsabilità aggiuntiva rispetto a quella penale, civile, amministrativo-contabile e dirigenziale, in cui incorre il lavoratore, pubblico o privato, che non osserva gli obblighi contrattualmente assunti, fissati nel CCNL e recepiti nel contratto individuale.

La funzione sanzionatoria

- La sanzione disciplinare è da intendere come un'ordinaria e doverosa reazione negoziale datoriale, consensualmente pattuita tra le parti in sede di stipula del contratto di lavoro in caso di inosservanza di quelli che sono veri e propri obblighi contrattuali e non più «doveri» del lavoratore

La reazione del datore di lavoro

Sanzioni conservative: richiamo, multa, sospensione dal servizio e dalla retribuzione

Sanzioni espulsive: licenziamento con o senza preavviso

La responsabilità disciplinare

Il d.lgs n. 150/2009 interviene in materia di sanzioni disciplinari e di responsabilità dei dipendenti pubblici al fine di potenziare l'efficienza degli uffici pubblici e contrastare i fenomeni di scarsa produttività

Resta ferma la competenza del giudice ordinario a conoscere le controversie relative al procedimento e alle sanzioni disciplinari

Resta ferma la disciplina in materia di responsabilità civile, amministrativa dei pubblici dipendenti

La natura del procedimento disciplinare

Il procedimento disciplinare non è più un «procedimento amministrativo»



espressione di supremazia speciale del datore di lavoro-pa nei confronti dei suoi dipendenti

È una reazione sinallagmatica, concordata pattiziamente tra datore di lavoro e lavoratore, a fronte di inadempimenti contrattuali del dipendente

corollari: inapplicabilità dei principi della l. 241/90; esperibilità dei ricorsi amministrativi; tipologie di vizi prospettabili in giudizio; esercitabilità o meno dell'autotutela

I principi del sistema disciplinare datoriale

a) l'obbligatorietà dell'azione disciplinare

- A differenza di quanto avviene nel settore privato, nell'impiego presso la p.a. l'attivazione dell'azione disciplinare è obbligatoria

Risponde ai principi costituzionali di buon andamento e di legittimità dell'azione amministrativa

Non è obbligatorio l'avvio dell'azione disciplinare a seguito di denunce anonime

I principi del sistema disciplinare datoriale

b) la proporzionalità e gradualità sanzionatoria

La regola della proporzionalità è trasfusa per l'illecito disciplinare nell'art.2106 c.c. richiamato dall'art.55 del d.lgs. n.165 del 2001

Per applicare una sanzione occorre rifarsi ad un quadro descrittivo, basato sul sistema progressivo della gravità. Il tipo e l'entità della sanzione viene individuato sulla base di criteri generali fissati dal Codice disciplinare (art. 95 CCNL vigente per il personale ATA e art. 16 CCNL vigente per i dirigenti)

Per gradualità della sanzione si intende progressiva e graduale crescita delle sanzioni comminabili a fronte di comportamenti sempre più gravi

I principi del sistema disciplinare datoriale

b) la proporzionalità e gradualità sanzionatoria

- Corollario di tale principio, la cui inosservanza comporta l'annullamento della sanzione "eccessiva" (o, secondo alcuni, la possibile derubricazione-conversione della sanzione da parte del giudice), è dato dal divieto di automatismi sanzionatori: non è possibile introdurre, con legge o con contratto, sanzioni disciplinari automaticamente consequenziali a condanne penali.

I principi del sistema disciplinare datoriale

d) La tempestività dell'azione disciplinare

- Come nell'impiego privato, anche in quello pubblico (privatizzato o meno) l'attivazione e la conclusione del procedimento disciplinare deve essere tempestiva, e cioè immediata



- garantire sia l'effettività del diritto di difesa dell'incolpato (minore è il lasso di tempo tra la commissione della presunta infrazione ed il procedimento disciplinare, maggiore è la possibilità per l'incolpato di reperire valide argomentazioni difensive e prove di supporto)



- garantire l'interesse del datore ad una reazione congrua ed esemplare per gli altri lavoratori (la tardività della contestazione potrebbe essere sintomo di comportamenti distorti o discriminatori).

I principi del sistema disciplinare datoriale

d) La tempestività dell'azione disciplinare

- In materia di illecito disciplinare nel rapporto di lavoro privato, il principio della immediatezza si riferisce alla contestazione dell'addebito, sia alla tempestività dell'irrogazione della misura disciplinare; entrambe costituiscono esplicazione del generale precetto di conformarsi alla buona fede e alla correttezza nell'attuazione del rapporto di lavoro, e devono essere intese in senso relativo, nel senso che la tempestività può essere compatibile con un intervallo di tempo necessario, in relazione al caso concreto e alla complessità dell'organizzazione del datore di lavoro, a un'adeguata valutazione della gravità dell'addebito mosso al dipendente e alla validità o meno delle giustificazioni da lui fornite; l'accertamento al riguardo compiuto dal giudice di merito è insindacabile in cassazione, ove adeguatamente motivato. (Cass. 23/2/2006 n. 4034, Pres. Ciciretti Est. De Matteis, in D&L 2006, n. U.M. Cafiero, "La tempestività dell'azione disciplinare", 492)

L'intervallo temporale tra l'avvenuta conoscenza dei comportamenti ritenuti disciplinarmente sanzionabili e la loro contestazione nei confronti del lavoratore interessato va valutato alla luce del principio di correttezza e buona fede. (Corte d'appello Torino 24/11/2004, Pres. Peyron Rel. Sanlorenzo, in Lav. nella giur. 2005, 391)

Il CCNL come fonte di responsabilità disciplinare

CCNL 2006-2009 personale della scuola

Art. 91 personale docente. Rinvio

Personale ATA

Art. 92- Obblighi del dipendente

Art. 93- sanzioni

Art. 95- Codice disciplinare

CCNL 2006-2009 dirigenti scolastici

Art. 14- Obblighi del dirigente

Art. 15- Sanzioni

Art. 16- Codice disciplinare

Il Codice di comportamento come fonte di responsabilità disciplinare

IL CODICE DI COMPORTAMENTO HA
NATURA DISCIPLINARE E NON
MERAMENTE ETICA

Recepimento del codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni nel CCNL per il comparto scuola 2006-2009

La legge come fonte di responsabilità disciplinare

La definizione delle infrazioni e delle sanzioni ad opera dei contratti non preclude interventi legislativi.

Da ultimo il d.lgs 150/2009 ha introdotto condotte punibili con il licenziamento (con o senza preavviso) e i decreti modificativi n.116 del 20 giugno 2016, n. 75 del 25 maggio 2017 e n. 118 del 20 luglio 2017

Testo unico per i docenti:
Art. 492-501 e 512

Art. 55 d.lgs 165/2001

 La parte di immagine con ID relazione r1d3 non è stata trovata nel file.

Tipologia di infrazioni

Il contratto di lavoro
definisce

 La parte di immagine con ID relazione r1d3 non è stata trovata nel file.

sanzioni

Nuove procedure di impugnativa dei provvedimenti disciplinari

- Il comma 3 dell'articolo 55 - in combinato disposto con il comma 1 dell'articolo 73 del decreto legislativo n. 150/2009, che vieta l'impugnazione dei provvedimenti disciplinari innanzi ai collegi arbitrali e concede un termine massimo di sessanta giorni per concludere le impugnazioni già pendenti - intende abolire definitivamente il sistema dei collegi arbitrali e a questo scopo vieta ai contratti collettivi di istituire procedure di impugnazione dei provvedimenti disciplinari.

Art. 55 d.lgs 165/2001

La contrattazione collettiva non può istituire procedure di impugnazione dei provvedimenti disciplinari. Possono essere previste procedure di conciliazione non obbligatoria fuori dei casi per i quali è previsto il licenziamento

Per le infrazioni disciplinari a carico del dirigente si applicano le stesse disposizioni e le determinazioni conclusive del procedimento sono adottate dal dirigente generale o titolare di incarico ex art. 19, comma 3 d.lgs n. 165/2001

Art. 55. Sanzioni disciplinari e responsabilità

- Conferma inderogabilità delle disposizioni legislative sul procedimento disciplinare, in quanto norme imperative, da parte della contrattazione collettiva
- Rinforzo della responsabilità disciplinare nei confronti dei responsabili che, con dolo o colpa grave, non abbiano proceduto alla loro corretta applicazione.

AZIONE DISCIPLINARE secondo il d.lgs. 75/2017

- Le nuove norme in tema di azione disciplinare, applicabili alle infrazioni commesse a seguito della relativa entrata in vigore, sono finalizzate a velocizzare e rendere maggiormente concreta e certa la relativa tempistica, fissata perentoriamente in **120 giorni**, come indicato dal Consiglio di Stato. Introdotti nuovi limiti all'annullabilità delle sanzioni per vizi formali.

Titolarità dell'azione disciplinare

- Viene modificato l'apparato sanzionatorio di competenza dell'Ufficio dei procedimenti disciplinari, cui sono trasferiti tutti i procedimenti disciplinari con la sola eccezione del **rimprovero verbale** lasciato alla competenza del responsabile della struttura in cui lavora il dipendente.
- In considerazione della competenza esclusiva attribuita all'UPD, restano in ogni caso in capo ai responsabili di struttura l'obbligo di segnalazione all'Ufficio dei procedimenti disciplinari, in presenza di possibili violazioni da parte dei dipendenti appartenenti alla struttura, entro un termine non superiore ai 10 giorni.
- Una volta avuta la segnalazione, ovvero in caso in cui ne sia venuto a conoscenza, l'UPD dovrà attivare la procedura entro il termine massimo di 30 giorni (mentre prima i termini erano di 40 giorni in caso di infrazioni disciplinari superiori ai 10 giorni, mentre per i procedimenti disciplinare fino a 10 giorni di competenza del responsabile della struttura i termini per l'attivazione del procedimento erano pari a 20 giorni).

Titolarità dell'azione disciplinare

- il comma 9 quater prevede espressamente la competenza dei dirigenti scolastici per le sanzioni fino alla sospensione di 10 giorni

55 bis

- Anche i termini per la convocazione del dipendente sono stati unificati, prevedendo un termine minimo di almeno 20 giorni a prescindere dalla gravità dell'infrazione disciplinare rilevata. Infine, il termine della conclusione del procedimento disciplinare o dell'archiviazione, deve avvenire entro 120 giorni dalla contestazione dell'addebito.

Procedimento disciplinare

Per le infrazioni di minore gravità, per le quali è prevista l'irrogazione della sanzione del rimprovero verbale, il procedimento disciplinare è di competenza del responsabile della struttura presso cui presta servizio il dipendente

Alle infrazioni per le quali è previsto il rimprovero verbale si applica la disciplina stabilita dal contratto collettivo

istruttoria

Conclusione procedimento
entro 120 gg dalla
contestazione



archiviazione

Irrogazione della sanzione

55 bis Vizi di forma, decadenza dei termini, sanzioni inflitte

Il legislatore ha previsto, purché sia salvaguardato il diritto di difesa del dipendente, le seguenti possibilità:

- a) ferma la perentorietà dei termini di contestazione e quello per la conclusione del procedimento, la violazione di altri eventuali termini previsti dalla normativa non porta alla decadenza del procedimento, né alla invalidità degli atti e della sanzione disciplinare, purché il procedimento sia tempestivo;
- b) sono nulle le disposizioni di regolamento, le clausole contrattuali o le disposizioni interne, comunque qualificate, che prevedano per l'irrogazione di sanzioni disciplinari requisiti formali o procedurali ulteriori rispetto a quelli indicati dalla legge;
- c) il procedimento disciplinare che preveda la sanzione del licenziamento, ovvero sia stata disposta la sospensione dal servizio, dovrà essere in ogni caso concluso anche in caso di cessazione del dipendente.

Art. 55-ter. Rapporti fra procedimento disciplinare e procedimento penale

- I procedimenti disciplinari che prevedono l'irrogazione di una sanzione disciplinare superiore alla sospensione dal servizio per 10 giorni, l'UPD può disporre la sospensione del procedimento disciplinare fino al termine di quello penale.
- La sospensione può riprendere in qualunque momento qualora l'UPD raccolga elementi sufficienti per procedere in via autonoma.
- In caso di sentenza penale irrevocabile, il procedimento disciplinare dovrà essere riaperto nel termine di 60 giorni dalla comunicazione della sentenza, con ripartenza dei termini normali del procedimento disciplinare (contestazione e conclusione del procedimento).

Art. 55-quater. Licenziamento disciplinare

L'*art. 15* del decreto d.lgs. 75 rafforza ed estende i casi disciplinati in via legislativa per i licenziamenti introducendo, oltre a quelli già previsti, i seguenti:

- f-bis) gravi o reiterate violazioni dei codici di comportamento;
- f-ter) commissione dolosa, o gravemente colposa, del mancato esercizio dell'azione disciplinare, ovvero della segnalazione all'UPD di infrazioni disciplinari dei dipendenti appartenenti alla struttura
- f-quater) reiterata violazione di obblighi concernenti la prestazione lavorativa che abbia comportato l'applicazione, in sede disciplinare della sospensione dal servizio per un periodo complessivo superiore ad un anno nell'arco del biennio.

Art. 55 quater **Licenziamento disciplinare**

- f-quinquies) insufficiente rendimento, dovuto alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa, stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza, e rilevato dalla costante valutazione negativa della performance del dipendente per ciascun anno dell'ultimo triennio.
- In tutti questi casi il licenziamento è senza preavviso

Art. 55-quinquies. False attestazioni o certificazioni

- Sanzione: reclusione da uno a cinque anni e multa da 400 a 1.600 euro
- Risarcimento del danno patrimoniale alla PA nonché il danno all'immagine

Art. 55-quinquies. False attestazioni o certificazioni

- L'*art. 16* del decreto dà come indicazione ai contratti collettivi nazionale quella di individuare e sanzionare le condotte con riferimento alle ipotesi di ripetute e ingiustificate assenze dal servizio in continuità con le giornate festive e di riposo settimanale, nonché con riferimento ai casi di ingiustificate assenze collettive in determinati periodi nei quali è necessario assicurare continuità nell'erogazione dei servizi all'utenza.

Art. 55-sexies. Responsabilità disciplinare per condotte pregiudizievoli per l'amministrazione e limitazione della responsabilità per l'esercizio dell'azione disciplinare

- L'ultimo articolo (*art. 17*) del decreto riformula in modo più lineare la responsabilità in caso di risarcimento del danno subito dall'amministrazione per una condotta del dipendente pubblico che abbia violato gli obblighi afferenti alla propria prestazione lavorativa. In tale ipotesi, è prevista la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di tre giorni fino ad un massimo di tre mesi, in proporzione all'entità del risarcimento, restando ferma i casi in cui ricorrono ipotesi più severe di sanzioni disciplinari.

55 sexies

- Si prevede anche che in caso di mancato esercizio o nelle ipotesi di decadenza dell'azione disciplinare, dovuti all'omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare o a valutazioni sull'insussistenza dell'illecito disciplinare irragionevoli o manifestamente infondate, in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare, comporta, per i tutti i soggetti responsabili la sospensione dal servizio fino a un massimo di 3 mesi, salva la maggiore sanzione del licenziamento nel caso in cui questa sia prevista.

INFRAZIONI DISCIPLINARI.

- Le inosservanze che comportano il licenziamento sono dieci: alle confermate assenze ingiustificate, false timbrature, false dichiarazioni per ottenere promozioni e posti, vengono affiancate nuove fattispecie, quali la reiterata e grave violazione alle regole deontologiche, la valutazione negativa della performance per tre anni consecutivi, lo scarso rendimento legato alla reiterata violazione degli obblighi per i quali è stato già sanzionato e, limitatamente ai dirigenti, la mancata attivazione o definizione di procedimenti disciplinari, commessa con dolo o colpa grave.

PROCEDURE

- Vengono modernizzate attraverso l'utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, anche nelle relazioni coi destinatari dell'azione amministrativa.

TUTELA IN CASO DI LICENZIAMENTO

- . Viene inserito un correttivo alla tutela reale prevista dall'art. 18 della [Legge n. 300 del 1970](#), ovvero quando il licenziamento viene accertato come illegittimo, l'indennizzo contestuale al reintegro nel posto di lavoro non potrà oltrepassare le 18 mensilità. Se il giudice ritiene la sanzione irrogata dall'ente come viziata da difetto di proporzionalità, avrà il potere di modificarla prendendo a parametro la gravità del comportamento del lavoratore pubblico e la lesione degli interessi.

Sospensione cautelare

- L'istituto non è stato "toccato" dal Dlgs, che ne conferma comunque la sopravvivenza (si veda art. 55 ter primo comma: "Per le infrazioni di maggiore gravità, di cui all'articolo 55-*bis*, comma 1, secondo periodo, l'Ufficio competente, nei casi di particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato al dipendente, e quando all'esito dell'istruttoria non dispone di elementi sufficienti a motivare l'irrogazione della sanzione, può sospendere il procedimento disciplinare fino al termine di quello penale, **salva la possibilità di adottare la sospensione o altri strumenti cautelari nei confronti del dipendente**").

La sospensione cautelare

Il d.lgs 150 conferma la sopravvivenza della sospensione cautelare



Art. 55 ter, c. 1 «Per le infrazioni di maggiore gravità, di cui all'articolo 55-bis, comma 1, secondo periodo, l'ufficio competente, nei casi di particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato al dipendente e quando all'esito dell'istruttoria non dispone di elementi sufficienti a motivare l'irrogazione della sanzione, può sospendere il procedimento disciplinare fino al termine di quello penale, salva la possibilità di adottare la sospensione o altri strumenti cautelari nei confronti del dipendente».

Rimangono in vigore le norme primarie e contrattuali che disciplinano la sospensione cautela e gli altri strumenti cautelati

La sospensione cautelare per i docenti

- È stato soppresso l'art. 506 del TU sulla scuola
- Si applica l'art. 92 del d.p.r. n. 3/1957 della sospensione cautelare
- Competente è l'USR
- Occorre dare comunicazione formale al docente

92. Sospensione cautelare facoltativa

Il ministro può, per gravi motivi, ordinare la sospensione dell'impiegato dal servizio anche prima che sia esaurito o iniziato il procedimento disciplinare. La sospensione disposta prima dell'inizio del procedimento disciplinare è revocata e l'impiegato ha diritto alla riammissione in servizio ed alla corresponsione degli assegni non percepiti, escluse le indennità o compensi per servizi e funzioni di carattere speciale o per prestazioni di carattere straordinario, se la contestazione degli addebiti, ai sensi del secondo comma dell'art. 103, non ha luogo entro quaranta giorni dalla data in cui è stato comunicato all'impiegato, nelle forme dell'art. 104, il provvedimento di sospensione. All'impiegato sospeso ai sensi del precedente e del presente articolo si applicano, le disposizioni dell'art. 82.

La sospensione cautelare per il personale ATA

Art. 97 CCNL prevede la sospensione obbligatoria in caso di provvedimento restrittivo della libertà personale, fino al perdurare dello stesso

Competente Direttore USR.
Il dirigente è competente solo nei casi di particolare urgenza

La questione dell'autoannullamento della sanzione disciplinare

- Il MIUR ha affermato che i provvedimenti disciplinari, in quanto atti negoziali di diritto privato, non sono suscettibili di annullamento in autotutela, atteso che tale potere può essere usato dall'amministrazione solo per gli atti in cui abbia agito nell'esercizio del proprio potere autoritativo, cioè emanando provvedimenti amministrativi.

Secondo altra dottrina (Casetta), il potere di autotutela può essere usato dall'amministrazione anche in riferimento ad atti cui abbia agito iure privatorum. E cioè anche per le sanzioni disciplinari

L'impugnativa delle sanzioni disciplinari

- Le sanzioni disciplinari nella scuola possono essere impugnate attraverso

- L'azione giudiziaria
- Il tentativo facoltativo di conciliazione
- Le procedure arbitrali ex artt. 410 e 412 c.p.c.

La l. 183/2010 abrogando le regole speciali sul tentativo obbligatorio di conciliazione e il collegio di conciliazione di cui agli artt. 65 e 66 del d.lgs. N. 16572001, ha previsto l'estensione delle procedure di conciliazione ed arbitrato di cui agli artt. 410 e 412 c.p.c. alle controversie di lavoro nella PA

Il nuovo tentativo di conciliazione facoltativo

- HA UNA DISCIPLINA DI RANGO LEGALE che non subisce la preclusione di cui all'art. 55, comma 3 del d.lgs. N. 165/2001 che vieta di avvalersi della possibilità di conciliazione ed arbitrati regolati da contratti collettivi, fonti di *rango convenzionale*

Risoluzione arbitrale della controversia

- L'art. 412 c.p.c., nella parte in cui consente la risoluzione della lite in via arbitrale, risulta compatibile con quanto disposto dall'art. 73, c. 1, del d.lgs. n. 150/2009, ai sensi del quale le sanzioni disciplinari non possono essere impugnate di fronte a collegi arbitrali di disciplina.
- Si tratta di quegli organismi arbitrali istituiti presso ciascuna amministrazione

Resta preclusa la via dell'arbitrato irrituale di cui all'art. 412 ter, ossia l'arbitrato sindacale, la cui procedura è rimessa alla contrattazione collettiva, stante il veto posto alla fonte di carattere convenzionale dall'art. 55 del d.lgs. 165/2001