



PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

²⁰¹⁰⁹

Servizio per la gestione delle risorse umane
della scuola e della formazione

Ufficio Concorsi, assunzioni e contenzioso

Via G. Gilli, 3 - 38121 - TRENTO
Tel. 0461/491414 - Fax 0461/828550
www.vivoscuola.it
serv.ru.scuola@provincia.tn.it
concorsi.scuola@provincia.tn.it

AI DIRIGENTI SCOLASTICI

AI DIRIGENTI DEGLI ISTITUTI DI FORMAZIONE
PROFESSIONALE

p.c. AL DIRIGENTE GENERALE DEL DIPARTIMENTO
ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA

Trento, 10 GEN. 2012

Prot. n. PAT/S136/2012/ 11412 - 4.9 - FM

AL DIRIGENTE DEL SERVIZIO SCUOLA INFANZIA,
ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE

Oggetto: Indicazioni in materia di procedimento disciplinare/ispettivo ed attività precontenziosa e contenziosa.

In considerazione del costante aumento dei procedimenti disciplinari gestiti dallo scrivente, cogliendo altresì l'occasione delle recenti novità legislative introdotte in materia sia dalla legge provinciale 3 aprile 1997 n. 7, nonché dal collegato lavoro, ed essendo trascorso ormai un ragionevole periodo di tempo dalla prima circolare intervenuta in materia, si è ritenuto opportuno fornire alcune indicazioni in materia di procedimento disciplinare/ispettivo ed attività precontenziosa e contenziosa.

1. Premessa normativa.

Il potere disciplinare del datore di lavoro ha essenzialmente lo scopo di preservare il buon andamento delle attività mediante l'ordinata gestione delle risorse umane, e quindi conseguentemente di garantire il corretto adempimento degli obblighi stabiliti dal contratto da parte dei lavoratori.

Con la "privatizzazione" del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici la gestione del rapporto di lavoro non ha più natura di attività amministrativa, e quindi anche in tale settore i poteri del datore di lavoro tutelano un interesse organizzativo interno, pur se in parte caratterizzato da elementi di valenza pubblica.

Nell'ambito pubblico, la materia del procedimento disciplinare è oggetto di disciplina da parte degli articoli 55 e seguenti del D.Lgs. 165/2001 (T.U. Pubblico impiego), degli articoli 50 e 51 della L.P. 7/1997 (ordinamento del personale provinciale) e, nel settore specifico della scuola, dell'art. 88 della L.P. 5/2006 "Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino", che ha introdotto una nuova norma in materia di procedimento disciplinare nei confronti del personale docente.

Le disposizioni previgenti dettate dal D.Lgs. 297/94 in materia di procedura di irrogazione delle sanzioni disciplinari sono state pertanto sostituite e integrate dal contratto collettivo provinciale di lavoro del personale docente della scuola a carattere statale, contenente il nuovo codice disciplinare.

Il comparto della scuola provinciale è ad oggi regolato dalle seguenti fonti:

- principi generali: artt. 2104, 2105 e 2106 c.c., art.7, L. 300/1970;

- procedura: art.7, L. 300/1970, singoli contratti collettivi;
- individuazione infrazioni disciplinari e delle sanzioni: singoli contratti collettivi;
- individuazione dei soggetti competenti all'esercizio dell'azione disciplinare: artt.50 e 51, L.P. 7/1997 (ordinamento del personale provinciale), art.88 L.P. 5/2006 (legge provinciale sulla scuola);
- responsabilità dirigenziale in materia di azione disciplinare: art.18 – comma 1bis, L.P. 7/1997.
- il CCPL del personale docente delle scuole ed istituti di istruzione elementare e secondaria della provincia di Trento (d'ora innanzi denominato per brevità "CCPL docenti");
- il CCPL del personale A.T.A. ed assistente educatore delle scuole elementari e secondarie, del personale insegnante e dei coordinatori pedagogici delle scuole dell'infanzia e del personale per la formazione professionale (d'ora innanzi denominato per brevità "CCPL A.T.A.").

Premesso che l'esercizio dell'azione disciplinare, a norma del D.Lgs 165/2001, si ricollega alla finalità di potenziare il livello di efficienza dei pubblici uffici e contrastare fenomeni di scarsa produttività, come ben evidenziato dal codice di comportamento del personale docente e A.T.A. (Allegato E CPPL del personale docente / Allegato B del personale ATA), il dipendente deve assicurare il corretto adempimento della propria prestazione lavorativa conformando altresì la propria condotta ai principi di buon andamento e imparzialità, in relazione alla cura dell'interesse pubblico che gli è affidato.

2. Soggetti competenti in ordine all'azione disciplinare e loro responsabilità

Nella pubblica amministrazione, il potere disciplinare è attribuito ai dirigenti. In tal senso, quindi, il dirigente scolastico – quale datore di lavoro - deve vigilare sul corretto adempimento dei doveri contrattuali da parte dei dipendenti assegnati e, secondo quanto previsto dall'articolo 18, comma 1 bis della L.P. 7/97, recentemente novellato dalla L.P. 22/2010, è responsabile "*... per l'omessa segnalazione dei comportamenti di rilievo disciplinare del personale assegnato alle proprie strutture,nonché per le violazioni degli obblighi previsti dal codice di comportamento e dalle norme in materia di incompatibilità.....*".

Nello specifico settore della scuola, in materia disciplinare, resta confermato l'attuale riparto delle competenze - in base all'entità delle sanzioni - tra Dirigenti scolastici, Dirigente del Servizio scuola infanzia, istruzione e formazione professionale per quanto riguarda gli insegnanti della scuola dell'infanzia e coordinatori pedagogici e Dirigenti degli istituti di formazione professionale per gli insegnanti della formazione professionale (d'ora innanzi denominati per brevità "dirigenti"), e quella della struttura provinciale di riferimento, ovvero il Servizio Gestione Risorse Umane della Scuola e della Formazione della PAT (d'ora innanzi denominato per brevità "Servizio").

In particolare, per quanto riguarda il personale A.T.A. i dirigenti sono competenti per l'irrogazione del solo richiamo verbale (art.57 – comma 2 CCPL personale A.T.A.), mentre per il personale docente possono irrogare anche il richiamo scritto (art.66 e seguenti CCPL docenti).

Per le sanzioni di maggiore entità la competenza in ordine al procedimento disciplinare, sia nei confronti dei docenti che del personale A.T.A., è attribuita al dirigente del Servizio sopraindicato.

A fronte di comportamenti di rilievo disciplinare per i quali ritiene di dover irrogare una sanzione di propria competenza, il dirigente scolastico provvede dunque autonomamente, avendo comunque cura di comunicare anche al Servizio competente l'esito di tutti i procedimenti attivati: tale comunicazione è rilevante non solo ai fini conoscitivi generali ma anche ai fini della graduazione delle sanzioni e quindi per l'applicazione dell'aggravante della recidiva in caso di nuova infrazione intervenuta nel biennio.

Nel diverso caso in cui la sanzione da comminare non rientri nella propria competenza, il dirigente dovrà limitarsi a segnalare i fatti al Servizio stesso **entro dieci giorni da quando il fatto si è verificato o da quando ne è venuto a conoscenza.**

Si ricorda che tale termine ha natura decadenziale e, pertanto, decorso inutilmente rende impossibile l'attivazione dell'azione disciplinare, con riflessi anche in materia di responsabilità del soggetto tenuto alla comunicazione (art.66 quater – co.6 CCPL docenti, art.56 – co.5 CCPL personale A.T.A.).

In caso di dubbio sulla competenza, è comunque consigliabile contattare il Servizio competente segnalando l'accaduto, anche al solo fine di richiederne la consulenza giuridica.

Il procedimento disciplinare ha una durata contrattualmente stabilita di 120 giorni decorrenti dalla contestazione disciplinare: decorso inutilmente tale termine la sanzione disciplinare non può essere irrogata. Il termine non è tuttavia ricettizio e pertanto per il suo rispetto è sufficiente che entro il medesimo sia stata irrogata la sanzione, anche se non ricevuta dal dipendente.

3. Le infrazioni disciplinari e le relative sanzioni

In linea generale, la responsabilità disciplinare deriva dalla violazione dei propri obblighi da parte del prestatore di lavoro, obblighi che derivano essenzialmente dal contratto individuale di lavoro, il quale a sua volta recepisce quanto stabilito dal contratto collettivo di riferimento.

I CCPL personale docente e A.T.A. specificano i doveri dei lavoratori nella parte riservata alle "Norme disciplinari", contemplando anche quelli ulteriori, rispetto al mero adempimento della prestazione lavorativa, che derivano dalla natura pubblica del datore di lavoro (vedi art.66 e seguenti del vigente CCPL del personale docente della scuola elementare e secondaria ed art.53 e seguenti del vigente CCPL del personale A.T.A.).

Le sanzioni disciplinari previste per i docenti sono elencate dall'art.66 quater del relativo CCPL:

- a. richiamo verbale – di competenza del dirigente scolastico;
- b. richiamo scritto (censura) – di competenza del dirigente scolastico;
- c. multa di importo variabile non superiore a quattro ore di retribuzione;
- d. sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino a 10 giorni;
- e. sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da 11 giorni fino ad un massimo di 6 mesi;
- f. licenziamento con preavviso;
- g. licenziamento senza preavviso;

mentre quelle per il personale A.T.A., assistente educatore, insegnante della scuola dell'infanzia e della formazione professionale sono previste dall'art.56 del CCPL di riferimento:

- a. richiamo verbale – di competenza del dirigente¹;
- b. richiamo scritto (censura);
- c. multa con importo non superiore a quattro ore di retribuzione;
- d. sospensione dal lavoro e dalla retribuzione fino ad un massimo di dieci giorni;
- e. licenziamento con preavviso;
- f. licenziamento senza preavviso.

Le sanzioni sono elencate in ordine da quella di minore entità del richiamo verbale a quella più grave del licenziamento. La sanzione intermedia tra sospensione dal lavoro fino a dieci giorni e licenziamento, consistente nella sospensione da undici giorni a sei mesi, è inoltre prevista solamente dal CCPL dei docenti della scuola elementare e secondaria, consentendo una

¹ scolastico, ovvero Dirigente del Servizio scuola infanzia, istruzione e formazione professionale per quanto riguarda gli insegnanti della scuola dell'infanzia e coordinatori pedagogici e Dirigenti degli istituti di formazione professionale per gli insegnanti della formazione professionale

maggior graduazione sanzionatoria in ordine alla gravità del comportamento tenuto.

I successivi articoli 57 del CCPL personale A.T.A. e 66 quinquies del CCPL personale docente, oltre a prevedere i criteri generali per la graduazione della sanzione in relazione alla gravità della mancanza, descrivono le infrazioni disciplinari e le sanzioni che ne conseguono, tra quelle previste, anche in funzione dell'eventuale recidiva.

I succitati articoli, in sostanza, costituiscono il nocciolo del "codice disciplinare", che, in analogia con quanto accade in materia penale, descrivono la tipologia di sanzioni, la procedura di irrogazione e le fattispecie alle quali esse si applicano, con i criteri di graduazione tra il minimo ed il massimo previsto per ciascuna di esse.

4. Il procedimento disciplinare

Presupposto essenziale dell'azione disciplinare è la pubblicazione del "codice disciplinare", consistente in un estratto del contratto collettivo di riferimento contenente le infrazioni disciplinari con le relative sanzioni e le procedure di irrogazione ivi previste, mediante affissione in luogo accessibile a tutti i dipendenti.

Tale pubblicazione deve essere effettuata presso la "sede di lavoro", quindi presso ogni plesso, nel caso di istituti che ne comprendano più d'uno. In virtù di quanto previsto dall'articolo 50 comma 2 della L.P. 7/97, in tema di equipollenza tra l'affissione del codice disciplinare all'ingresso della sede di lavoro e la sua pubblicazione nel sito internet, si consiglia ove possibile, di pubblicare tale codice anche sul sito internet dell'istituzione scolastica.

Dando per assolto l'obbligo di affissione, il primo atto del procedimento disciplinare è la **contestazione dell'addebito**, cioè la formale imputazione al dipendente dell'infrazione disciplinare di cui si è reso colpevole.

La contestazione deve essere:

- **redatta in forma scritta;**
- **specificata:** ovvero descrivere con precisione i fatti contestati e la loro collocazione spaziale e temporale; se trattasi di comportamenti assunti in via continuativa, che pertanto si ripetono nel tempo, occorre dare conto di tale caratterizzazione;
- **tempestiva:** effettuata il prima possibile e comunque entro 20 giorni da quando il dirigente è venuto a conoscenza dell'accaduto (nel caso in cui la sanzione non rientri nella competenza del dirigente, il fatto va invece comunicato al Servizio entro 10 giorni), tenendo comunque conto della complessità del singolo caso; qualora sia necessario svolgere attività istruttoria per il preciso accertamento dell'esistenza e della gravità dei fatti, il termine decorre dalla conclusione della stessa; non sono comunque ammissibili ritardi dovuti esclusivamente all'inerzia del dirigente;
- **immutabile:** una volta effettuata la contestazione, gli addebiti in essa contenuti non possono subire modifiche, il fatto posto eventualmente a fondamento della sanzione deve coincidere con il fatto contestato; in caso di nuova – anche se non diversa - infrazione occorre disporre di una nuova contestazione;
- **consegnata a mano o mediante raccomandata A/R,** in modo che vi sia prova dell'avvenuta consegna o del rifiuto di riceverla.

Per garantire il diritto di difesa del lavoratore, al quale deve essere consentito di presentare le proprie giustificazioni, il dirigente dovrà provvedere, contestualmente alla contestazione dell'addebito, alla convocazione del soggetto interessato per l'audizione disciplinare, che deve tenersi non prima di 15 giorni dalla convocazione, indicando luogo, data e ora della stessa.

Il dipendente ha peraltro facoltà di non presentarsi, o di chiedere un eventuale rinvio per giustificati motivi dell'audizione, comunicandolo per iscritto al dirigente scolastico che ha attivato il procedimento.

Il dipendente può anche presentare osservazioni o memorie scritte entro il termine stabilito per l'audizione e ha la facoltà di farsi assistere da un rappresentante sindacale ovvero da avvocato di fiducia cui abbia conferito delega a rappresentarlo.

5. Fatti aventi rilevanza penale e procedimento disciplinare

Premettendo che, di norma, le infrazioni disciplinari che integrano anche un reato, avuto riguardo alla loro gravità, danno luogo a procedimenti disciplinari che sono di competenza del dirigente del Servizio provinciale a ciò preposto, è comunque opportuno ricordare che il dirigente scolastico, in presenza di reati perseguibili d'ufficio di cui ha avuto notizia nell'esercizio delle proprie funzioni, nella sua qualità di pubblico ufficiale ha l'obbligo di presentare **senza ritardo** denuncia all'autorità giudiziaria, ovvero ad un organo di polizia giudiziaria (presso la locale Stazione dei Carabinieri, la Questura od un commissariato di Polizia). L'omessa denuncia o l'ingiustificato ritardo nel presentarla da parte del pubblico ufficiale costituisce a sua volta reato (art.361 c.p.).

In casi di non immediata evidenza sulla fattispecie di reato perseguibile d'ufficio (cioè a prescindere dalla querela della parte offesa), ovvero in casi dubbi è consigliabile comunque procedere alla denuncia eventualmente previa richiesta di consulenza da parte del Servizio. Sarà poi compito dell'Autorità Giudiziaria valutarne sia la fondatezza che l'effettiva procedibilità di ufficio.

Il procedimento disciplinare inerente fatti di rilevanza penale per i quali è stata presentata denuncia dovrà comunque essere attivato, ma resterà sospeso fino alla sentenza definitiva. Analoga sospensione è disposta nel caso in cui l'obbligo di denuncia di un fatto costituente reato emerga durante un procedimento disciplinare già avviato, o si venga a conoscenza dell'esistenza di un procedimento penale per i medesimi fatti oggetto di procedimento disciplinare.

La sentenza definitiva emessa dal Giudice nell'ambito del processo penale ha valore di giudicato anche per il procedimento disciplinare attivato per i medesimi fatti oggetto di giudizio, che non può discostarsi dalle relative risultanze in merito all'accertamento della responsabilità dell'interessato.

6. Trasferimento per incompatibilità ambientale (trasferimento d'ufficio)

Il trasferimento d'ufficio trova disciplina rispettivamente negli articoli 65 CCPL personale A.T.A. e 70 bis CCPL personale docente.

I contratti dispongono che si fa luogo a tale trasferimento per accertata eccezionale, insanabile e grave incompatibilità di permanenza nella sede.

E' opportuno qui sottolineare come tale atto non abbia natura disciplinare e pertanto non deve essere utilizzato quale strumento sanzionatorio: non si tratta infatti di un trasferimento disciplinare, ma è più corretto parlare di trasferimento motivato da comportamenti del lavoratore, il quale è legittimo solo in quanto le suddette situazioni realizzino un'obiettiva esigenza organizzativa di modifica del luogo di lavoro, ed in quanto la situazione di incompatibilità sia lesiva degli stessi interessi affidati alla cura dell'istituto scolastico, costituendo causa di disfunzione ed disorganizzazione.

Le ragioni che ne sono alla base, e che debbono pertanto essere puntualmente accertate e dimostrate, possono quindi avere riguardo ad una condotta all'interno dell'ufficio che, nella sua sistematicità e reiterazione, pregiudichi ogni ulteriore proficua permanenza nella sede, ovvero a situazioni di conflittualità palesi e/o latenti con l'ambiente di lavoro, che pregiudichino ogni ulteriore proficua utilizzazione del dipendente nella sede di assegnazione, anche per il pregiudizio che ciò arreca alla funzionalità dell'ufficio.

La natura ampiamente discrezionale dell'atto di trasferimento per incompatibilità ambientale impone all'Amministrazione un'adeguata e congrua motivazione sull'esistenza oggettiva dei fatti impeditivi della permanenza nella sede, sul nocumento che si riflette sulla funzionalità e prestigio

dell'ufficio, nonché sul nesso di correlazione fra la situazione di grave conflittualità e la condotta tenuta dal dipendente.

Stante la delicatezza del tema è comunque consigliabile consultare preventivamente l'Ufficio competente anche al fine di valutare l'attivazione di una ispezione.

7. L'ispezione: fondamenti e procedure

Come per il trasferimento d'ufficio, vi possono essere anche casi in cui definire e delinearne le condotte passibili di rilievo disciplinare non è del tutto pacifico, né semplice: in ragione di ciò potrebbe rendersi necessario attivare una apposita ispezione affinché un soggetto terzo rispetto alle parti coinvolte e dotato delle pertinenti conoscenze e competenze tecnico/professionali fornisca tutti gli elementi necessari all'adozione dei conseguenti atti.

L'ispezione si configura quindi come un *sub procedimento* istruttorio "servente" rispetto ad un più ampio procedimento principale che nel caso in esame è quello disciplinare ovvero quello volto alla verifica dei requisiti di incompatibilità ambientale ai fini di un eventuale trasferimento d'ufficio.

L'*iter ispettivo* è caratterizzato da tre fasi: l'iniziativa, l'istruttoria procedimentale e la relazione conclusiva.

La fase che qui interessa maggiormente evidenziare è quella **dell'iniziativa**.

Il dirigente scolastico che ravvisi la necessità di attivare una indagine ispettiva deve inoltrare apposita circostanziata segnalazione in merito ad un comportamento non corretto tenuto da parte del dipendente, ovvero ad una determinata situazione che necessita di una osservazione terza e tecnica ai fini delle conseguenti e future determinazioni.

Il Servizio competente, valutato quanto rappresentato e ritenute sussistere le ragioni della richiesta, conferisce incarico ispettivo, individuando l'oggetto su cui deve essere svolta l'indagine, che deve essere necessariamente delimitato, non potendosi legittimare ispezioni *omnibus* su qualsiasi profilo dell'attività controllata. Del conferimento dell'incarico è data notizia anche al dipendente rispetto al quale vale quale comunicazione di avvio del procedimento. Da questo momento il dipendente ha diritto di accesso agli atti e le relative richieste sono prese in carico ed istruite dal servizio competente.

L'*iter* procedimentale, nella sua **fase istruttoria**, si snoda in una serie di operazioni ed atti posti in essere sulla scorta di una scelta discrezionale da parte dell'ispettore nominato, che costituisce applicazione dei poteri ad esso riconosciuti dalla legge. Questa fase tende essenzialmente all'individuazione dei fatti, dei soggetti e degli interessi coinvolti nel procedimento e degli elementi necessari per la loro valutazione.

Le operazioni consistono, generalmente, nell'esame, verifica, ricerca e rilevazione di documenti, nella ricognizione di luoghi, nell'accertamento di fatti, oltre che nell'audizione di soggetti (ispezionati e terzi) capaci di fornire dati ed elementi utili ai fini dell'indagine.

Nel corso dell'istruttoria procedimentale, l'ispettore procedente gode, al pari di un qualsiasi responsabile del procedimento, di ampia autonomia nella gestione dell'*iter* ispettivo.

Il procedimento ispettivo si conclude con la redazione da parte dell'ispettore di una "*relazione d'ispezione*", con cui vengono comunicati all'Amministrazione i risultati acquisiti, integrati da eventuali proposte.

Il procedimento ispettivo, al pari di qualsiasi procedimento amministrativo, è destinato necessariamente a concludersi con un atto espresso, costituito dalla relazione ispettiva, con cui si attesta l'esistenza o l'inesistenza di un fatto verificato dall'organo di controllo nel corso dell'ispezione, e con la quale si propongono rimedi a fronte di violazioni.

In caso di riscontro di fatti aventi rilievo disciplinare, ovvero di verifica dei presupposti per l'attivazione di un trasferimento d'ufficio, l'Amministrazione procede con l'attivazione di un procedimento disciplinare seguendo l'*iter* già sopra esplicitato, ovvero all'avvio del procedimento di trasferimento d'ufficio.

8. Cenni sull'attività precontenziosa e contenziosa

a) Il tentativo facoltativo di conciliazione

L'art. 410 del c.p.c., come modificato dall'art. 31 della L. 183/2010 (c.d. Collegato lavoro), prevede che il tentativo di conciliazione sia **facoltativo**.

Rientra conseguentemente nella valutazione dell'Amministrazione e/o della dirigenza scolastica, qualora ne fosse coinvolta, accettare o meno la richiesta di tentativo di conciliazione.

In caso di ricevimento di una richiesta di conciliazione notificata direttamente al Dirigente scolastico, si suggerisce di informare immediatamente il Servizio competente al fine di valutarne i presupposti, e condividerne l'eventuale accettazione ovvero il mancato eventuale riscontro.

E' opportuno ricordare che va fornito sempre riscontro, anche in caso di risposta negativa.

b) la notifica dei ricorsi

Qualora venga notificato un ricorso amministrativo o giurisdizionale direttamente all'Istituzione scolastica/formativa, il dirigente dovrà contattare l'Amministrazione ai fini sia dell'inoltro dello stesso che di un eventuale raccordo con la competente Avvocatura della Provincia per la predisposizione della memoria difensiva.

9. Personale assunto a tempo determinato/dimissionario o collocato a riposo e personale assunto in periodo di prova.

Si ricorda che l'azione disciplinare deve essere esercitata anche dopo la cessazione del rapporto di impiego: in tali casi le relative determinazioni conclusive assumeranno rilievo ai soli fini giuridici non preclusi dalla cessazione del rapporto.

Con specifico riferimento al personale assunto a tempo determinato i vigenti contratti collettivi provinciali di lavoro prevedono espressamente che il procedimento disciplinare possa essere attivato successivamente alla scadenza del contratto e che, qualora i fatti contestati siano tali da legittimare un licenziamento con o senza preavviso, l'interessato venga cancellato dalle graduatorie provinciali e d'istituto in cui risulta inserito, per successivi incarichi, previa comunicazione scritta della decisione adottata.

Si ricorda infine che anche durante il periodo di prova il personale può essere sottoposto a procedimento disciplinare.

Ufficio responsabile del procedimento

Per informazioni, chiarimenti e/o consulenza giuridica è possibile rivolgersi all'Ufficio Concorsi Assunzioni e Contenzioso:

- dott.ssa Paola Ciurletti 0461 – 491499;
- dott.ssa Piera Preciso 0461 – 491363;
- dott. Lorenzo Pagano 0461 – 491428.

LA DIRIGENTE
dott.ssa Maurizio Zadra

