

I procedimenti disciplinari: cosa fare e cosa evitare

19 febbraio 2021

- ***Il personale:***
le fonti
la competenza del dirigente scolastico
la procedura, l'accesso e l'obbligo di concludere il procedimento
la sospensione cautelare

La natura del procedimento

Il procedimento disciplinare nei confronti dei dipendenti implica l'esercizio di un **potere di natura datoriale** – le cui modalità di esercizio nel contesto della PA sono regolate per legge, secondo la procedura dettagliatamente riportata nell'art. 55 (55-55-octies) del D. Lgs. 165/01

Ciò comporta:

- l'impugnativa dinanzi al **giudice del lavoro** (con applicabilità dell'art. 417-*bis* c.p.c.)
- l'**impossibilità di annullare alcunché in autotutela** (la sanzione non è un provvedimento amministrativo)

Le fonti del procedimento disciplinare per i dipendenti

- La **competenza della contrattazione collettiva** in materia disciplinare attiene ai **doveri di condotta** e alle **sanzioni**
- La **fonte legislativa** detta le **modalità** del procedimento disciplinare e individua le **autorità disciplinari competenti**
- **per tutto il personale:**
 - **DPR 62/2013 (Codice comportamento dei dipendenti pubblici)**
 - **D. Lgs. 165/2001, articoli da 55 a 55-octies aggiornato dal D. Lgs. 75/2017 (riforma Madia)**
 - **[CM 88 dell'8 novembre 2010]**

Le fonti del procedimento disciplinare per i dipendenti

- *Per i soli docenti:*

- **D. Lgs. 297/94** articoli da 492 a 501
- **CCNL 2016-2018** art. 29, terzo comma

- *Per il personale ATA:*

- **CCNL 2016-2018** artt. 10 (*Destinatari*), 11 (*Obblighi del dipendente*), 12 (*Sanzioni disciplinari*), 13 (*Codice disciplinare*)

*Competenza a procedere
secondo il D. Lgs. 165/01
articoli da 55 a 55-octies*

- *esclusivamente del dirigente*
 - *non è consentita al preside incaricato*
- *per mancanze disciplinari “minori”*
 - *è competente il dirigente scolastico (D. Lgs. 165/2001 art. 55 bis c. 9-quater)*
- *per mancanze disciplinari più gravi (fino al licenziamento)*
 - *è competente l’Ufficio Provvedimenti Disciplinari costituito presso l’USR*



Competenza a procedere secondo la recente giurisprudenza

Cass., sez. lav., ordinanze 28111 del 31.10.2019 e 30226 del 20.11.2019:

confermano l'orientamento giurisprudenziale secondo cui i dirigenti scolastici non possono applicare al personale docente ed educativo la sanzione disciplinare della sospensione dal servizio e dallo stipendio sino a dieci giorni ma **devono limitarsi alle sole sanzioni dell'avvertimento scritto e della censura**



Competenza a procedere secondo la recente giurisprudenza

L'orientamento espresso dalla Cassazione è affermato anche dalla **sentenza del Trib. Udine, 30/10/2019 n. 125**, particolarmente significativa in quanto estende i principi formulati dalla Cassazione a un caso successivo al D. Lgs. 75/2017

Si consiglia di **limitarsi** all'applicazione al personale docente ed educativo delle sole sanzioni **dell'avvertimento scritto e della censura** e di **trasmettere all'UPD i relativi atti** ogniqualvolta ricorra un **comportamento astrattamente sanzionabile con la “sospensione fino ad un mese”**

Modifiche introdotte dal D. Lgs. 75/2017

- **Non si deve più procedere** ad informare il lavoratore contestualmente all'avvio del procedimento, nel caso di trasferimento di competenza all'UPD
- **Decorso del termine finale del procedimento** dalla data dell'atto con il quale l'UPD avvia il procedimento stesso
- **La violazione dei termini del procedimento**, fatta salva la responsabilità del dipendente cui essa sia imputabile, **non comporta decadenza dell'azione disciplinare** né l'invalidità degli atti e della sanzione irrogata, purché non risulti irrimediabilmente compromesso il diritto di difesa del lavoratore



Cosa fare per... rispettare i tempi del procedimento



- Per quanto riguarda i procedimenti disciplinari, si fa presente che i termini di formazione dell'atto di contestazione di addebito (30 giorni dall'acquisizione della notizia del presunto illecito) e di quello sanzionatorio (120 giorni dalla contestazione di addebito) si riferiscono alle **rispettive date di protocollazione** che forniscono data certa a tali atti, a nulla rilevando le date di effettiva notifica all'incolpato,
- **Nel primo caso**, è interesse della parte datoriale **notificare prima possibile** per non consumare inutilmente il periodo di 120 giorni
- **Nel secondo caso**, l'atto sanzionatorio è **recettizio** e, quindi, assume efficacia solo a partire dal momento di avvenuta notifica



Cosa fare se... *il dipendente rifiuta la notifica*

Nel caso in cui si opti per la notifica della contestazione di addebito in mani proprie del dipendente occorre prestare attenzione a verbalizzare **l'eventuale rifiuto** da parte del lavoratore sulla base di un principio generale sancito dall'art. 148 del c.p.c.



Tale comportamento **integra un ulteriore illecito disciplinare** e la consegna si considera comunque effettuata (previa verbalizzazione del rifiuto)

Cosa fare per... notificare mediante raccomandata A/R

- *in caso di uso della **Raccomandata con avviso di ricevimento** per l'inoltro della contestazione di addebito, occorre prendere in considerazione l'eventualità di un ritiro tardivo della lettera da parte del dipendente (e se il dipendente non la ritira? Valore giuridico della compiuta giacenza)*
- **non è sottoposto a declaratoria di perentorietà**
 - *il termine di venti giorni dal ricevimento della contestazione per fissare la data per l'audizione difensiva*
 - *si ritiene, tuttavia, che il mancato rispetto di questo lasso di tempo, con la fissazione di un termine più breve di quello previsto, potrebbe compromettere il diritto di difesa e ciò potrebbe condurre a decadenza o annullamento del procedimento stesso*

Necessità del procedimento

- nessuna sanzione può essere inflitta
 - senza un **regolare procedimento**
 - unica eccezione (e solo per gli ATA): il **rimprovero verbale**
 - senza che sia stato già **pubblicato** all'albo della scuola il **codice disciplinare**

Necessità del procedimento

- *il procedimento disciplinare*
 - **inizia** con la **contestazione di addebito**
 - si **conclude** con atto formale, necessariamente da ricondursi ad una delle fattispecie previste per legge ("nulla poena sine lege")
 - *con sanzione*
 - *con archiviazione*
 - *comunque, entro 120 giorni dalla contestazione iniziale (non dal fatto)*
 - *deve essere aperto e chiuso dallo stesso ufficio*
 - *non può essere sospeso*
 - *salvo in presenza di procedimento penale (per fatti gravi)*

Necessità del procedimento

Prot. n. _____

Luogo e data

*Al prof./sig.
SEDE*

OGGETTO: avvio di procedimento disciplinare - atto di contestazione di addebito.

*Risulta allo scrivente che, il giorno _____, alle ore _____ circa, la S.V. ha _____
_____.*

In relazione a tale condotta, lo scrivente avvia, con il presente atto, formale procedimento disciplinare a Suo carico. La conclusione di tale procedimento è prevista entro 120 giorni.

Pertanto, la S.V. è convocata presso l'ufficio di presidenza alle ore _____ del giorno _____ per procedere all'audizione in difesa, nel corso della quale può farsi eventualmente assistere da un procuratore o da un rappresentante di un'associazione sindacale.

Qualora la S.V. non intenda presentarsi, ha comunque facoltà di far pervenire una memoria difensiva, entro la data fissata per la convocazione.

(se necessario, aggiungere:)

Entro lo stesso termine, la S.V. ha inoltre facoltà di prendere visione ed estrarre copia della seguente documentazione, posta a fondamento della presente contestazione:

Elementi di attenzione

- ***Comunicazione entro 20 giorni all’Ispettorato della Funzione Pubblica, sia dell’avvio del procedimento sia della sua conclusione***
- ***Generazione file per mezzo applicativo su PerlaPa e invio per PEC del file stesso all’indirizzo pdisciplinari@pec.governo.it***

Contestazione di addebito

Modalità e tempi

- **in forma scritta e a data certa** (sia di adozione che di notifica)
- **formulazione esplicita e oggettiva** del singolo comportamento ritenuto illecito (senza espressione di giudizi)
- **entro 30 giorni** (ma con tempestività) **dalla “notizia del fatto”** se la procedura è a livello di scuola
- **entro 10 giorni dalla notizia trasmisso** **ne atti** se la procedura è a livello dell'UPD

Contestazione di addebito

- **deve contenere** tutti gli elementi di fatto
 - che consentono all'inculpato di capire di che cosa lo si accusa e difendersi
 - inclusa l'eventuale recidiva
- **non** deve contenere **giudizi di valore o anticipazioni**
- non sono necessari riferimenti alle disposizioni che si ritengono violate

Altri requisiti della contestazione

È opportuno che contenga:

- *data fissata per l'audizione a difesa*
 - *non prima di 20 giorni dalla data di notifica della contestazione*
- *menzione della facoltà di farsi assistere*
 - *da un avvocato o un sindacato, in sede di audizione*
- *menzione della facoltà di produrre memoria scritta*
 - *entro lo stesso termine, se non intende presentarsi*
- *menzione della facoltà di differimento*
 - *a richiesta dell'inculpato*
 - *per una sola volta nel procedimento*
 - *solo in caso di grave e documentato impedimento*
- *menzione della facoltà di accesso agli atti* (*e se gli atti sono acquisiti successivamente?*)

Limiti all'accesso

- Art. 54 bis D. Lgs. 165/2001
- *Quando si applica?*
- C. 3. L'identità del segnalante non può essere rivelata. (...) Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante **non può essere rivelata**, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'inculpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare **solo in presenza di consenso** del segnalante alla rivelazione della sua identità.
- C. 4. La segnalazione è **sottratta all'accesso** previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n.241, e successive modificazioni

Cosa evitare

- ***Contestazione generica ("La S.V. un giorno rivolgeva parole offensive a un collaboratore scolastico")***
- ***Contestazione che assegna termini per l'esercizio del diritto di accesso (non ve ne sono, il dipendente può esercitarlo anche dopo l'audizione)***
- ***Contestazione che individua puntualmente i documenti ed atti cui si può accedere***
- ***"Bruciare" il diritto di difesa del dipendente***

Svolgimento dell'audizione

- *l'audizione deve essere **verbalizzata***
- *il dirigente **dà lettura della contestazione***
- *chiede al dipendente di dedurre a propria difesa*
- *lo ascolta **senza controbattere***
- *non polemizza con l'avvocato o il sindacalista*
- *se vengono fatte asserzioni contrarie ai fatti*
 - *detta a verbale le **precisazioni** opportune*
- *al termine, chiede se vi sia altro da aggiungere*
- *non anticipa alcuna decisione*
- ***invita tutti i presenti a firmare il verbale***
 - *(in caso di rifiuto, la circostanza va a sua volta verbalizzata)*

Chiusura del procedimento

- **se il dipendente non si presenta all'audizione**
 - **si procede comunque**, tenendo presente la memoria scritta eventualmente fatta pervenire dall'inculpato
- **il procedimento deve chiudersi**
 - **espressamente** (per iscritto) con archiviazione o con irrogazione di sanzione disciplinare
 - **entro 120 giorni** dalla data di sottoscrizione (non di comunicazione all'inculpato) dell'atto di contestazione
 - **l'esito del procedimento va notificato al dipendente** (si tratta di atto **recettizio** e quindi la sua efficacia è subordinata all'avvenuta notifica)

Modello di irrigazione sanzione docenti

Vista la contestazione di addebito, prot. n. _____ del _____, notificata in data _____ al prof. _____, con la quale è stato avviato formale procedimento disciplinare nei confronti dello stesso in relazione ai fatti in essa descritti, sintetizzabili in _____;

Vista la memoria difensiva pervenuta in data _____; (oppure)

Udito il docente nel corso della audizione in difesa del _____;

Ritenuto che le ragioni addotte non siano idonee a giustificare il comportamento contestato (, e che esso corrisponda ad un apprezzabile grado di intenzionalità – oppure di negligenza/imprudenza/imperizia – DA VALUTARE SE E COSA INSERIRE) e che sia necessario sanzionare disciplinamente tale comportamento, in riferimento al principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione;

Visto l'esito dell'istruttoria; (EVENTUALMENTE, da valutare caso per caso se inserirlo)

Visto l'art. 29 del vigente C.C.N.L. comparto scuola;

Visti gli artt. 492 e segg. del d.lgs. 16/04/1994, n. 297;

Visti gli artt. 55 e 55-bis del d.lgs. 30/03/2001, n. 165;

Visto l'art. 2106 c.c.;

IRROGA

al prof. _____, per le considerazioni di cui in premessa, la sanzione disciplinare del _____.

Modello di irrigazione sanzione ATA

Vista la propria contestazione di addebito del _____, notificata in data _____ al CS/AA/AT/DSGA _____, con la quale è stato avviato formale procedimento disciplinare nei confronti dello stesso dipendente in relazione ai fatti in essa descritti, sintetizzabili in _____;

Vista la memoria difensiva pervenuta in data _____; (oppure)

Udito il menzionato dipendente nel corso della audizione in difesa del _____;

Ritenuto che le ragioni addotte non siano idonee a giustificare il comportamento contestato (e che esso corrisponda ad un apprezzabile grado di intenzionalità – oppure di negligenza/imprudenza/imperizia – (DA **VALUTARE SE E COSA INSERIRE**) e che sia necessario sanzionare disciplinamente tale comportamento, in quanto esso costituisce violazione degli obblighi previsti dall'art. 92, c. 3 del vigente CCNL del comparto scuola;

Visto l'esito dell'istruttoria; (EVENTUALMENTE, da valutare caso per caso se inserirlo)

Visto il Titolo III del vigente C.C.N.L. comparto scuola;

Visti gli artt. 55 e 55-bis del d.lgs. 30/03/2001, n. 165;

Visto l'art. 2106 c.c.;

IRROGA

al CS/AA/AT/DSGA _____, per le considerazioni di cui in premessa, la sanzione disciplinare del _____.

(IN CASO DI SOSPENSIONE DAL SERVIZIO CON PRIVAZIONE DELLA RETRIBUZIONE, il dirigente deve dare immediata comunicazione alla Ragioneria Territoriale dello Stato perché provveda alla relativa trattenuta stipendiale).

Sospensione del procedimento

- **Possibile solo in sede di UPD (non di scuola)**
 - solo in presenza di un procedimento penale
 - solo se necessario per chiarire fatti e responsabilità
 - può accompagnarsi a sospensione cautelare
- **Se il procedimento non è stato sospeso**
 - **va riaperto dopo la sentenza penale definitiva**
 - in caso di assoluzione, solo a richiesta del dipendente
 - in caso di condanna, d'ufficio
 - per adeguare le decisioni disciplinari alle risultanze penali

La sospensione cautelare

La sospensione cautelare per docenti e ATA

N.B. La sospensione cautelare non ha sempre e necessariamente natura disciplinare

Sospensione obbligatoria per docenti e ATA:

- in presenza di misure restrittive della libertà personale
- falsa attestazione della presenza in servizio
- a seguito di condanna anche non definitiva per i reati previsti dall'art. 3, c. 1, Legge 97/2001

Sospensione facoltativa per docenti e ATA:

- in caso di procedimento disciplinare sospeso per contestuale procedimento penale
- nei casi previsti dall'art. 6 D.P.R. n. 171/2011 (**non ha natura disciplinare**)

La sospensione cautelare per docenti e ATA

N.B. La sospensione cautelare non ha sempre e necessariamente natura disciplinare

Sospensione facoltativa per docenti:

- in caso di pregiudizio alla funzionalità della p.a.
- in caso di incompatibilità ambientale (non ha natura disciplinare)

Sospensione facoltativa per personale ATA:

- fino a 30 giorni per l'espletamento di ulteriori indagini nell'ambito di un procedimento disciplinare su fatti addebitati al dipendente punibili con sanzione non inferiore alla sospensione dal servizio e dalla retribuzione

La sospensione cautelare dei docenti

**Disposizione generale di natura civilistica applicabile in assenza
di specifiche previsioni normative riferibili al personale docente:**

*in forza dell'art. 1206 del c.c. (mora del creditore) si considera
giustificato il rifiuto della prestazione lavorativa da parte del
datore di lavoro se l'esercizio di tale potere è finalizzato alla
realizzazione del buon andamento*

La sospensione cautelare facoltativa dei docenti

- La C.M. n. 88/2010 sostiene che detta sospensione, adottata dal dirigente scolastico, deve essere convalidata dal D.G. dell'USR **entro dieci giorni** a pena di decadenza
- Si ritiene opportuna in tale caso una interlocuzione preventiva con l'USR
- Anche in questo caso la misura economica prevede l'erogazione del solo assegno alimentare

La sospensione cautelare ex d.P.R. 171/2011

Da tenere **ben distinto** dalle ipotesi già trattate è il caso della sospensione cautelare ex art. 6 del d.P.R. 171/2011 per condotte riconducibili a uno stato patologico e, in particolare, nei seguenti casi:

- *in presenza di evidenti comportamenti che fanno ragionevolmente presumere l'esistenza dell'inidoneità psichica, quando gli stessi generano pericolo per la sicurezza o per l'incolumità del dipendente interessato, degli altri dipendenti o dell'utenza, prima che sia sottoposto alla visita di idoneità*
- *in presenza di condizioni fisiche che facciano presumere l'inidoneità fisica permanente assoluta o relativa al servizio, quando le stesse generano pericolo per la sicurezza o per l'incolumità del dipendente interessato, degli altri dipendenti o dell'utenza, prima che sia sottoposto alla visita di idoneità*
- *in caso di mancata presentazione del dipendente alla visita di idoneità, in assenza di giustificato motivo*

La sospensione cautelare ex d.P.R. 171/2011

- **Nell'ipotesi di cui alle lettere a) e b)** l'amministrazione può disporre la sospensione cautelare del dipendente sino alla data della visita e avvia senza indugio la procedura per l'accertamento dell'inidoneità psicofisica del dipendente
- **Nell'ipotesi di cui alla lettera c),** l'amministrazione può disporre la sospensione cautelare e provvede per un nuovo accertamento. In caso di rifiuto ingiustificato di sottoporsi alla visita reiterato per due volte, a seguito del procedimento di cui all'articolo 55-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001, l'amministrazione può risolvere il rapporto di lavoro con preavviso
- Salvo situazioni di urgenza da motivare esplicitamente, la sospensione è preceduta da comunicazione all'interessato, che, entro i successivi 5 giorni può presentare memorie e documenti che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare. La sospensione è disposta con atto motivato e comunicata all'interessato

La sospensione cautelare ex d.P.R. 171/2011

- L'efficacia della sospensione cessa immediatamente ove, all'esito dell'accertamento medico, non sia riscontrata alcuna inidoneità psicofisica in grado di costituire pericolo per l'incolumità del dipendente interessato, degli altri dipendenti o dell'utenza
- In ogni caso la sospensione cautelare dal servizio ha una **durata massima complessiva di 180 giorni, salvo rinnovo o proroga, in presenza di giustificati motivi**
- Al dipendente sospeso in via cautelare dal servizio ai sensi del comma 1, lettere *a*) e *b*), è corrisposta un'indennità pari al trattamento retributivo spettante in caso di assenza per malattia in base alla legge e ai contratti collettivi
- Al dipendente sospeso in via cautelare dal servizio ai sensi del comma 1, lettera *c*), è corrisposta un'indennità pari al trattamento previsto dai CCNL in caso di sospensione cautelare in corso di procedimento penale. Il periodo di sospensione è valutabile ai fini dell'anzianità di servizio
- Nel caso in cui l'accertamento medico si concluda con un giudizio di piena idoneità, l'amministrazione provvede alla corresponsione delle somme decurtate ai sensi del primo periodo del presente comma, al ricorrere dell'ipotesi di cui al comma 1, lettere *a*) e *b*)

Modello di sospensione cautelare

Oggetto: sospensione cautelare dal servizio.

In data _____ si è verificato quanto segue: _____

Tale fatto ha avuto larga risonanza sulla stampa locale (citare gli articoli e le testate giornalistiche coinvolte) a partire dal _____.

OPPURE

In data _____ si è verificato quanto segue: _____

Tale situazione ha arrecato grave turbamento all'ambiente scolastico, ne ha compromesso la serenità (**EVENTUALMENTE** e ha danneggiato l'immagine dell'istituzione scolastica nei confronti dell'utenza).

Pertanto, al fine di tutelare il buon andamento della funzione pubblica di istruzione, **la S.V. è sospesa dal lavoro in via cautelare a far data dal giorno successivo a quello di ricevimento della presente comunicazione**. La retribuzione sarà erogata nel rispetto delle vigenti disposizioni legislative e contrattuali.

Si sottolinea che il presente provvedimento non ha carattere disciplinare, salvo restando la possibilità per lo scrivente di operare una valutazione dei fatti citati sotto il profilo della responsabilità disciplinare.



Grazie per l'attenzione!