

Dal codice di comportamento dei dipendenti pubblici al codice disciplinare dei ccnl: competenze e responsabilità dei dirigenti scolastici

Autore: Silvio Garofalo Quinzone

In: Diritto amministrativo

SOMMARIO: ■ 1. Cenni storici: privatizzazione del P.I. e potere disciplinare ■ 2. Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici ■ 3. Recepimento del codice di comportamento dei dipendenti pubblici nei CCNL ■ 4. Competenza dei Dirigenti scolastici in materia disciplinare ■ 5. La responsabilità del dirigente scolastico connessa all'azione disciplinare

◆ 1. Cenni storici: privatizzazione del P.I. e potere disciplinare

L'attuale sistema disciplinare nel pubblico impiego è il risultato del più ampio processo di uniformazione normativa tra lavoro alle dipendenze della P. A. e quello privato. Prima dell'avvio della privatizzazione del pubblico impiego (Legge quadro sul p. i. n. 93 del 29 marzo 1983) a base del potere disciplinare della P. A. vi era una normativa speciale di fonte unilaterale - pubblicistica, che si presentava complessa dal punto di vista sostanziale e molto farraginoso da quello procedurale e, nel suo insieme, generica ed improduttiva (D.P.R. n. 3/57 - Statuto degli Impiegati Civili dello Stato). Una siffatta regolamentazione, caratterizzata anche da un eccessivo e controproducente garantismo procedurale a favore dei dipendenti, nella realtà aveva un riscontro più negativo che positivo, infatti, era foriera di tensioni e contenziosi che molto spesso vedevano soccombente la P. A. tanto che si assisteva ad un'elevata disapplicazione dell'azione disciplinare e ciò comportava un velato clima di laissez - faire generale che contribuiva a dare un'immagine di una P. A. inefficiente, inefficace e disorganizzata. A quel tempo il potere disciplinare era visto come espressione di una posizione di "supremazia speciale" della P. A. nei confronti dei dipendenti nei cui riguardi si agiva anzi reagiva per punire condotte che violassero doveri a cui gli stessi erano tenuti in un'ottica prettamente gerarchica nonché autoritativa - repressiva. La strutturazione della materia disciplinare subisce, nel corso di decenni, profondi e significativi cambiamenti ad opera di numerosi interventi

normativi a partire dalla legge delega n. 421/92 e dal D. Lgs. n. 29/93 (con cui si apre la stagione della privatizzazione del P. I.), successivamente dalle leggi n. 59/97 e n. 127/97 (leggi Bassanini), dal D. Lgs. n. 80/98 (seconda privatizzazione), fino a giungere al D. Lgs. 165/01 - Testo unico del pubblico impiego così come modificato di recente da quello che viene visto come il terzo intervento riformatore della materia disciplinare, e non solo, dettato dalla Legge delega n. 15/09 e dal conseguente D. Lgs. 150/09. I riflessi del richiamato consistente iter innovativo, che recepisce anche i numerosi contributi sia dottrinali che giurisprudenziali che si hanno da anni in materia, in ambito disciplinare sono stati, in estrema sintesi: dal riconoscimento alle PP. AA. delle "capacità e poteri del privato datore di lavoro" in merito alle "determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro" (art. 5, comma 2, D. Lgs. 165/01 - come sostituito dall'art. 34 del d.lgs.150/2009), ne deriva che tutti gli atti inerenti il potere disciplinare, vengono intesi come atti di natura privatistica e non già amministrativa, infatti, il procedimento disciplinare non è un procedimento amministrativo e la sanzione è irrogata mediante atto gestionale di natura privatistica (Cass. n. 3373/99; Cass. n. 7704/03; Cass. SS. UU. n. 9650/01) e non più mediante provvedimento amministrativo ciò che comporta la non applicazione della legge 241/90 (Cass. n. 3360/2005), la non configurazione dei vizi tipici degli atti amministrativi (incompetenza, violazione di legge e eccesso di potere - Cass. n. 11589/2003); non sono esperibili gli altri rimedi amministrativi (es. ricorsi gerarchici, autotutela amministrativa); il potere disciplinare viene inteso sia come mezzo per ottenere il rispetto degli obblighi (e non più doveri) contrattuali assunti dal lavoratore ma anche come ordinario strumento organizzativo e gestionale con finalità di potenziare il livello di efficienza degli uffici pubblici e contrastare i fenomeni di scarsa produttività ed assenteismo (come espressamente indicato dal legislatore all'art. 67 del D. Lgs. N. 150/09); si ha la devoluzione al giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro delle controversie in materia di impugnazione delle sanzioni disciplinari con potere di annullamento delle stesse. Alla contrattazione collettiva, a cui viene riconosciuto il ruolo di fonte bilaterale regolatrice del rapporto di lavoro pubblico, è demandata, in particolare, la determinazione della tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni (art. 54, comma 3, D. Lgs. 165/01,) anche se va precisato che a seguito della riforma operata dal D. Lgs. 150/09 è stato ridimensionato il ruolo della contrattazione collettiva che "nelle materie relative alle sanzioni disciplinari (...) è consentita negli esclusivi limiti previsti dalla legge" (art. 40, comma 1°) e che la riserva è relativa in quanto possono essere introdotte nuove figure di illeciti disciplinari ex lege come è accaduto con il D. L.vo 150/09 (art. 55 quater D. Lgs. 150/09). Concludono il sistema delle norme che sia applicano, sia sotto il profilo formale che sostanziale, al dipendente pubblico, in conseguenza della privatizzazione dell'impiego pubblico, sia le norme del codice civile in materia di obblighi del dipendente e sanzioni disciplinari (artt. 2104, 2105 e 2106 c.c.), sia l'art. 7 della L. n. 300 del 1970 - Statuto dei Lavoratori, nonché gli artt. 54, 55 e ss. del D.

Lgs. n. 165/01 - T. U. pubblico impiego - così come modificati ed integrati o introdotti ex novo dal D. Lgs. 150/09.

◆ 2. Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici

Il codice di condotta dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni è stato introdotto per la prima volta con decreto, in concertazione con le organizzazioni sindacali rappresentative, del Ministro della funzione pubblica in data 31 marzo 1994 pubblicato sulla G. U., serie generale, del 28 giugno 1994 in attuazione della previsione normativa contenuta dall'art. 58 bis, comma 1, del D. Lgs. 29/93. Tale ultima norma è stata sostituita dall'art. 27 del D. Lgs. 80/98 che ha portato all'adozione, in accordo con le OO. SS., del D. M. del 28 novembre 2000 (con contestuale abrogazione del D. M. precedente) a firma del Ministro della Funzione Pubblica, con pubblicazione del nuovo e tutt'ora vigente codice di comportamento sulla G. U., serie generale, del 10/04/2001 n. 84 come stabilito anche al comma 1 dell'art. 54 del D. Lgs. 165/01 in cui è confluita la previgente norma regolatrice mantenendo sostanzialmente la precedente formulazione. L'art. 54 del D. Lgs. 165/01 costituisce, quindi, attualmente il prius normativo del codice di comportamento dei lavoratori del pubblico impiego, ove è disposta la consegna del codice ai dipendenti all'atto dell'assunzione in servizio, l'indicazione di assicurare l'adozione del codice in relazione alle necessarie misure organizzative da adottare al fine di assicurare la qualità dei servizi che le stesse amministrazioni rendono ai cittadini, l'obbligo, oltre quello di rispettare essi stessi il codice, dei dirigenti responsabili delle singole strutture amministrative (tra cui quelli scolastici responsabili delle singole istituzioni scolastiche) di vigilare affinché siano osservate le norme del codice perseguendo le condotte non uniformi ai principi e agli obblighi dettati dal codice attraverso l'esercizio dell'azione disciplinare visto l'espresso rinvio fatto al comma 2 dell'art. 1 dello stesso codice e al comma 3 dell'art. 54 in esame (...e perché i suoi principi vengano coordinati con le previsioni contrattuali in materia di responsabilità disciplinare). Dalla citata norma è previsto, altresì, che il codice sia recepito nei CCNL attraverso allegazione agli stessi, così come è stato fatto dalla prima fase della contrattazione collettiva, ciò che fa intendere il volere del legislatore di affermare che il mancato rispetto delle regole contenute nel codice non è disgiunta da eventuali sanzioni nei confronti dei dipendenti che assumono comportamenti antidoverosi (Circolare F. P. n. 2198 del 12/07/2001). Rimane solo da ricordare che le amministrazioni pubbliche sono tenute ad organizzare corsi, incontri ed altre attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione del codice e, in conclusione ma non meno importante, va evidenziata

la previsione normativa dell'affiancamento al codice di comportamento valido per tutti i dipendenti pubblici, degli ulteriori codici emanati dalle singole amministrazioni, in concertazione con le OO. SS. rappresentative nonché le associazioni di utenti e consumatori (art. 54, comma 5, D. L.vo 165/01) superando così la rigida impostazione precedente caratterizzata da un codice di comportamento (quello adottato nel 1994) unico per tutti i dipendenti contrattualizzati.

Il codice di comportamento vigente consta di un preambolo e 14 articoli (mentre nella primissima bozza del Dip. to F. P. erano ben 88 articoli). Riportata la parte riepilogativa dell'evoluzione normativa, sono indicati chiaramente i principi e i criteri cardine che debbono guidare la condotta lavorativa quotidiana dei dipendenti pubblici, in modo da assicurare in primis il rispetto degli obblighi di diligenza, lealtà e imparzialità stabiliti dalla Costituzione (art. 97 Cost.), che ci si impegna a rispettare all'atto dell'assunzione in servizio (Art. 1, comma 1) e, in successione, gli obblighi e i divieti a cui bisogna attenersi in merito all'esercizio delle proprie funzioni ma anche rispetto ai contatti sociali. Il suddetto codice, infatti, pone degli specifici vincoli con riferimento ai rapporti con il pubblico (art.11) nonché alle condotte da mantenere nella vita sociale (art.9).

I principi stabiliti dal codice a cui devono ispirarsi i dipendenti pubblici per un corretto espletamento dell'attività lavorativa sono (art. 2):

- Imparzialità: il dipendente pubblico deve assicurare parità di trattamento tra i cittadini che vengono in contatto con l'amministrazione conformando la sua condotta al servizio esclusivo della Nazione nell'intento di perseguire i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità;

- Indipendenza: il dipendente pubblico deve assumere una posizione di indipendenza se, nell'espletamento delle sue mansioni ovvero nelle decisioni inerenti la sua attività, incorra in situazioni, anche solo apparenti, di conflitto di interesse;

- Efficienza: il dipendente pubblico, rispettando l'orario di lavoro e limitando le assenze, deve dedicare la giusta quantità di tempo ed energie allo svolgimento delle proprie funzioni, impegnandosi ad adempierle nel modo più efficiente possibile nell'interesse dei cittadini;
- Principio di cura e uso dei beni esclusivamente per ragioni di ufficio;
- Riservatezza. Per la privacy degli utenti, i dipendenti pubblici devono rispettare il principio di riservatezza e devono anche non utilizzare a fini privati le informazioni di cui dispongono per ragioni d'ufficio;
- Responsabilità e collaborazione: i dipendenti pubblici devono svolgere le loro mansioni in modo responsabile e devono collaborare con i cittadini e con gli altri settori amministrativi.
- Semplificazione degli iter amministrativi che impone di favorire la semplificazione dell'attività amministrativa a favore di cittadini e imprese e sussidiarietà in base al quale si deve favorire l'esercizio di funzioni da parte dell'autorità funzionalmente più vicina ai cittadini interessati.

Mentre i principali obblighi e divieti previsti per evitare l'insorgere di aspetti patologici del rapporto di lavoro sono (art. 3 e ss.):

Obbligo di non chiedere né accettare regali, fatta eccezione per quelli di modico valore, né da parte di coloro che sono in stretto rapporto con la sua attività, né dai collaboratori o congiunti (Art. 3). Obbligo di comunicazione, salvo si tratti di partiti e sindacati, delle associazioni a cui aderisce se le stesse possono essere coinvolte nell'attività dell'ufficio e divieto di costringere altri dipendenti ad aderire ad associazioni (art. 4). Obbligo di comunicazione per iscritto di tutti gli incarichi di collaborazione retribuiti intercorsi negli ultimi 5 anni; obbligo per i dirigenti di comunicazione di tutte le partecipazioni azionarie con

strutture che possono avere rapporto con l' ufficio. Tali obblighi si estendono anche alla posizione degli immediati congiunti. È previsto anche l'obbligo, ma a richiesta, per il dirigente di comunicare la propria posizione fiscale e patrimoniale (art. 5). Divieto di partecipare ad attività o decisioni amministrative in cui siano coinvolti interessi propri o di parenti e di accettare retribuzioni o utilità da soggetti diversi dall'amministrazione per svolgere i propri compiti e non accetta incarichi da soggetti con cui si abbia un rapporto per ragioni di ufficio, anche nell'ultimo biennio. (Artt. 6-7). Divieto di utilizzare strumentalmente la propria posizione amministrativa per conseguire illeciti vantaggi (Art. 9). Divieto di non ritardare e di assegnare ad altri, salvo giustificato motivo, compiti o decisioni di propria spettanza (art. 10). Obbligo di rispettare le esigenze dei cittadini, di non ritardare agli appuntamenti, di rispondere ai reclami, di seguire l'ordine cronologico nella trattazione delle pratiche e non rifiutare prestazioni a cui si è tenuti motivando genericamente con la quantità di lavoro da svolgere o la mancanza di tempo a disposizione. Divieto di fare dichiarazioni pubbliche che vadano a detrimento dell'ente, fatti salvi i casi di tutela di diritti sindacali e di informare il dirigente dei rapporti con la stampa. Divieto di assumere impegni che possano generare sfiducia nei confronti della amministrazione. Obbligo di usare un linguaggio chiaro e di rispettare gli standard di qualità, di garantire la continuità del servizio, obbligo di prestare adeguata attenzione alle domande di ciascun utente e di fornire le spiegazioni che gli siano richieste in ordine al comportamento proprio e di altri dipendenti dell'ufficio (art. 11). Divieto di ricorrere a mediazioni nella conclusione dei contratti e di concluderli con soggetti privati con i quali si è avuto rapporti negli ultimi 2 anni, in questo caso astenendosi (art. 12). Obbligo di cooperare con gli uffici per il controllo interno al fine di garantire la valutazione delle attività svolte (art. 13). All'art. 14 si prevede l'abrogazione del D. M. della F. P. del 31 marzo 1994. È opportuno puntualizzare, infine, che dall'applicazione del codice sono escluse alcune categorie di dipendenti pubblici come il personale militare, della Polizia di Stato, il Corpo di polizia penitenziaria, i componenti delle magistrature e dell'Avvocatura dello Stato, che si avvalgono di specifici codici etici (art. 1 D. M. del 28-11-2000 e art. 54, comma 4, D. L. vo 165/01).

◆ 3. Recepimento del codice di comportamento dei dipendenti pubblici nei CCNL

Come previsto all'art. 54, comma 3 del TUPI e all'art. 1 dello stesso D. M. del 2000 il codice di comportamento dei dipendenti pubblici è stato recepito nei contratti collettivi nazionali di lavoro dei vari comparti allegandolo agli stessi sin dalla prima tornata della contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico successiva alla sua entrata in vigore così che i principi, gli obblighi e i divieti in esso contenuti

venissero coordinati con le previsioni contrattuali in materia di responsabilità disciplinare proprie dei CCNL. Infatti, è opportuno sottolineare che il codice disciplinare contenuto in tutti i contratti del settore pubblico ha una sua autonoma rilevanza e un proprio ruolo nella materia disciplinare rispetto al codice di comportamento e viceversa. In primis poiché con quest'ultimo (la cui formulazione è attribuita al Dipartimento della Funzione Pubblica) si fissano solo (per modo di dire) i principi, gli obblighi e i compiti a cui il dipendente pubblico deve generalmente ispirarsi, determinazioni che vanno collegate alle disposizioni dei singoli codici disciplinari predisposti nei vari CCNL (frutto di concertazione tra le parti sociali e la P.A.), a cui è devoluta la definizione della tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni (art. 55, comma 2, del D. L. vo 165/01). Ciò avviene non solo per estendere ad esse l'applicazione delle sanzioni disciplinari, come già accennato, ma anche per apportare tutte le opportune specificazioni ed integrazioni dovute alla particolarità delle diverse prestazioni lavorative oggetto dei vari rapporti di lavoro, operazione questa che ha un riflesso fondamentale sull'individuazione dei concreti comportamenti vietati anche se questi non vengono indicati in modo analitico e specifico dato che risulta sufficiente una loro indicazione per categorie generali. Va detto anche che il codice di comportamento va inteso, a sommoso parere di chi scrive (considerato l'ampio dibattito condotto da autorevoli protagonisti sulla natura e sulla portata giuridica del codice di condotta e i rapporti con il codice disciplinare), come la matrice, il prius logico sia delle previsioni contenute nei codici disciplinari sia dell'esercizio del potere disciplinare stesso. In altri termini il legislatore ha delegato alla contrattazione la definizione di illeciti e sanzioni ma prima ha enucleato i principali obblighi e doveri di ufficio e i criteri con cui essi sono determinati.

Del CCNL comparto scuola (2006/2009), che è quello che ci interessa, il codice di comportamento ne costituisce l'allegato 2.

Le norme che riguardano la materia disciplinare in esso contenute, che vanno lette alla luce degli ultimi cambiamenti apportati dal D. L. vo 150/09, sono: per i docenti ed il personale educativo delle scuole di ogni ordine e grado all'art. 91, che rinvia a quanto previsto dal d. Lgs. N. 297/94 (Testo unico in materia di istruzione), ove dall'artt. 492 al 501 sono indicate ed esplicitate le sanzioni disciplinari in base alle relative infrazioni. Mentre all'art. 92 e ss., riguardanti il personale ATA, sono previsti, gli obblighi del dipendente, le sanzioni, i criteri per addivenire alla misurazione della sanzione da infliggere ed altro ancora. Nelle disposizioni appena richiamate, come già detto, si riprendono i principi, doveri e gli obblighi indicati nel codice di cui al D. M. del 2000 con le specificazioni proprie della categoria lavorativa come ad

esempio: obbligo di vigilare sull'integrità degli alunni sia per il personale ATA, secondo le attribuzioni di ciascun profilo professionale (lett. n) art. 92), sia per i docenti (lett. c) dell'art. 494 del D. L. vo 297/04 - T. U. della scuola) ovvero doveri propri della funzione docente. Altri numerosi esempi di integrazione e specificazione di cui sopra possono essere presi dal CCNL per il personale Dirigente dell'Area V (2006/09) in cui si fa esplicito riferimento, nell'identificare forme di responsabilità disciplinare e relative sanzioni, alla necessità di considerare gli specifici aspetti professionali e le particolari responsabilità che caratterizzano la figura del dirigente (art. 13). Infatti, il dirigente in relazione allo specifico contesto della comunità scolastica, deve in particolare: sovrintendere, nell'esercizio del proprio potere direttivo, al corretto espletamento dell'attività del personale operante nella istituzione scolastica, nonché al rispetto delle norme del codice di comportamento e disciplinare, provvedendo all'attivazione dell'azione disciplinare, nei casi in cui ricorrano le condizioni, secondo le disposizioni vigenti (lett. f) dell'art. 14), dovere specifico scelto non a caso considerato che dall'inosservanza dello stesso derivano illeciti disciplinari contestabili ai dirigenti (in rapporto anche a quanto disposto dagli artt. 55 bis, comma 7 e art. 55 sexies, comma 3 del D. L.vo 165/01) di cui tratteremo in seguito.

◆ 4. Competenza dei Dirigenti scolastici in materia disciplinare

L'attuale rafforzata competenza dei dirigenti scolastici, come ogni responsabile di struttura con qualifica dirigenziale, in materia di potere disciplinare (avutasi a seguito delle numerose e significative innovazioni sostanziali e procedurali introdotte dal D. L.vo 150/09 di modifica ed integrazione al D. L. vo 165/01 in attuazione della legge delega 15/09), è determinata in base alla gravità dell'infrazione commessa dal personale in servizio di ruolo e non dalle relative sanzioni da adottare. Non va dimenticato, a questo punto, l'importantissimo e primordiale compito dei dirigenti di garantire la dovuta pubblicità sul sito internet della scuola del codice disciplinare pena l'illegittimità dei procedimenti attivati e la nullità delle sanzioni applicate. Essendo le sanzioni divise in due grandi blocchi la competenza è facilmente determinabile: nel primo vi sono quelle definite di "minore gravità", che vanno da quelle superiori al rimprovero verbale, cioè dal rimprovero scritto, fino alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione ordinaria nel massimo di 10 giorni (c.d. sanzioni conservative mentre quelle espulsive sono il licenziamento con o senza preavviso); nel secondo blocco tutte le altre. La competenza ad irrogare le sanzioni appartenenti al primo blocco è del dirigente scolastico e, è bene puntualizzare, non dei docenti incaricati non avendo questi qualifica dirigenziale (in questo caso la competenza va all'UCPD eccezion

fatta per la sanzione minima del rimprovero verbale per la quale non sono previste particolari formalità). Per le altre, per le quali il D. S. ha il dovere di trasmettere all'organo competente gli atti in suo possesso entro 5 giorni dall'acquisizione della notizia del fatto, provvede l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari (UCPD), che ciascuna amministrazione deve individuare e che per il MIUR ha sede presso gli USR, gli Ambiti Territoriali gli USR e la sede centrale del MIUR con diverse competenze funzionali determinate sia dalla qualifica ricoperta dal personale sottoposto a procedimento che, appunto, dalle sanzioni da infliggere. La competenza o meno del D. S. è determinata esclusivamente dalla valutazione della gravità dei fatti contestati al dipendente e dall'entità della sanzione disciplinare che, se questi venissero accertati, deve essere irrogata. Allora per il personale ATA i D. S. sono competenti a perseguire le condotte antidoverose di cui all'art. 95, comma 4 e 6, del vigente CCNL comparto scuola (ancora validi solo per le parti non incompatibili con le modifiche ed integrazioni introdotte dalla novella del D. L.vo 150/09 le cui disposizioni hanno natura imperativa - artt. 1339 e 1419 c.c. - , e, in quanto tali, sono da intendere di diritto inserite nel CCNL) punite con le sanzioni dal rimprovero verbale, rimprovero scritto, multa di importo pari a quattro ore di retribuzione e sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino a un massimo di 10 giorni (art. 93 lett. a),b),c), e d)) in base alla tipologia nonché all'entità dell'infrazione commessa ed ai criteri oggettivi e soggettivi di cui al comma 1 dello stesso articolo che restano comunque punti di riferimento per la quantificazione della sanzione anche per tutti gli altri casi che esulano dalla competenza dei dirigenti scolastici. Invece, per il personale docente si rimanda agli artt. da 491 a 501 del D. Lgs 297/94 di facile lettura. Per le mancanze lievi riguardanti i doveri inerenti alla funzione docente o i doveri di ufficio (art. 492 D.Lgs.297/94) è prevista la sanzione dell'avvertimento scritto (art. 493, comma 3); la censura, che consiste in una dichiarazione di biasimo scritta e motivata, si adotta per le mancanze non gravi riguardanti i doveri inerenti alla funzione docente o i doveri di ufficio (art. 493). L'art 494 per la repressione degli atti non conformi alle responsabilità, ai doveri e alla correttezza inerenti alla funzione o per gravi negligenze in servizio, per la violazione del segreto d'ufficio inerente ad atti o attività non soggetti a pubblicità e per l'aver omesso di compiere gli atti dovuti in relazione ai doveri di vigilanza prevede genericamente la sospensione dall'insegnamento o dall'ufficio fino ad un mese, in questo caso, come già detto, in base ai fatti e alla loro gravità, ai criteri forniti dalla ricordata normativa di riferimento e alla valutazione della tipologia di sanzione da comminare, qualora si accertassero gli addebiti contestati, il D. S. trattiene il procedimento e applicherà la sospensione da 1 a 10 giorni ovvero lo rimette all'UCPD dell'Ambito Territoriale competenze (ex USP). Si ricorda, infine, la competenza dei D. S. per l'ipotesi, di nuova introduzione, della condanna della pubblica amministrazione al risarcimento del danno derivante dalla violazione, da parte del dipendente, 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 o dai codici di comportamento di cui all'articolo 54 D.Lgs. 165/2001 (art. 55 sexies, comma 1, D.Lgs. 165/2001) per la quale è prevista la sospensione dal servizio senza retribuzione da 3 giorni a 3 mesi in proporzione all'entità del risarcimento, per cui il Dirigente scolastico può adottare una sanzione da 3 a 10 giorni cioè nei limiti della sua competenza.

Dal punto di vista procedimentale rientra nella competenza dei dirigenti scolastici la conduzione del procedimento disciplinare semplificato o monocratico le cui fasi sono indicate di seguito anche se in modo estremamente sintetico:

- avuta notizia dell'infrazione disciplinare (fase preistruttoria) si contesta per iscritto, immediatamente, e comunque non oltre i 20 giorni successivi, l'addebito al dipendente (fase della contestazione) e lo si convoca per audizione a difesa, con l'eventuale assistenza di un legale o di un sindacalista ovvero l'invio di memoria scritta, con un preavviso di almeno 10 giorni dalla notifica della contestazione di addebito (fase di garanzia). Dalla data di questa decorre anche l'altro termine perentorio che è quello della chiusura del procedimento, con archiviazione od irrogazione di una sanzione proporzionale e graduale (fase decisoria), entro 60 giorni, prorogabile solo in misura corrispondente all'eventuale unico differimento del termine a difesa chiesto dal dipendente e consentito in caso di grave, motivato ed oggettivo impedimento. Il mancato rispetto della procedura e dei termini perentori (raddoppiati per i procedimenti innanzi all'UCPD che si dicono aggravati od ordinari) comporta la decadenza dall'azione disciplinare per l'Amministrazione e la perdita del diritto alla difesa per il dipendente (art. 55 bis, comma 1 e 2).

◆ 5. La responsabilità del dirigente scolastico connessa all'azione disciplinare.

Il citato D. L. vo del 27 ottobre 2009 n. 150/09 disciplina, individuando le nuove fattispecie e le relative sanzioni, un particolare aspetto della responsabilità disciplinare sussistente in capo a tutti i dirigenti (anche quelli scolastici) che in precedenza non era previsto. È il caso di ricordare che la responsabilità disciplinare scaturisce dalla mancata osservanza degli obblighi di comportamento e quelli connessi al rapporto di lavoro assunti contrattualmente e che la stessa è aggiuntiva rispetto a quella penale, civile,

amministrativa-contabile (per tutti i dipendenti pubblici ai sensi dell'art. 55, co. 2, del D. lgs. 165/01) e a quella specifica dirigenziale - ex art. 13, co. 3, del CCNL - Area V del 15 luglio 2010. Il riferimento è alla responsabilità disciplinare dei dirigenti che nell'uso del potere disciplinare pongono in essere atti viziati che hanno un riflesso negativo sull'azione disciplinare intrapresa tanto da provocarne la colposa decadenza, comportamenti reticenti, ritardi, inerzie e/o altre omissioni costituenti illeciti riferiti specificatamente allo svolgimento del procedimento disciplinare che non assicurano l'effettivo esercizio dell'azione ma che favoriscano le condotte illecite dei dipendenti. La ratio di tali previsioni è quella di contrastare situazioni di collusione e connivenze. È opportuno precisare che il legislatore (art. 55 sexies, comma 4) ha voluto limitare la responsabilità civile dei dirigenti, conseguente al non corretto esercizio del potere disciplinare, ai soli casi di dolo (intenzionalmente e coscientemente) e colpa grave (involontarietà ma comunque riconducibile ad un atteggiamento colpevole dell'agente, dovuto a negligenza, imprudenza o imperizia). Vanno qui trattati gli obblighi dei dirigenti scolastici in materia disciplinare dettati dalle disposizioni di legge, oltre quelli già citati di cui all'art. 14, co. 4 lett) f) assunti contrattualmente, a partire dal già ricordato art. 54, comma 6, d. lgs. 165/01 che prevede la vigilanza dei dirigenti sull'applicazione dei codici di comportamento e disciplinari, il quale va collegato con la previsione dell'art. 55-sexies, comma 3, richiamato anche all'art. 16, comma 6, CCNL Dirigenza, secondo il quale il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare, dovuti all'omissione, al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento o a valutazioni sull'insussistenza dell'illecito disciplinare irragionevoli o manifestamente infondate, in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare di fatto non perseguite, comporta la responsabilità disciplinare in capo all'inerte o tollerante dirigente scolastico. La sanzione prevista per quest'ultimo è la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione in proporzione alla gravità dell'infrazione non perseguita, fino ad un massimo di tre mesi in relazione alle infrazioni sanzionabili con il licenziamento, ed altresì la mancata attribuzione della retribuzione di risultato per un importo pari a quello spettante per il doppio del periodo della durata della sospensione. Se il dirigente scolastico è un docente incaricato o comunque non ha qualifica dirigenziale piena si applica la predetta sanzione della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, ove non diversamente stabilito dal contratto collettivo.

Poi vi è l'infrazione di cui all'art. 55 bis, comma 7 dello stesso d. lgs.165/2001 richiamato all'art. 16, comma 5, del CCNL Area V, relativa alla mancata collaborazione da parte dei dirigenti, fattispecie estesa anche ai dipendenti (mentre la fattispecie di cui al comma 3 costituisce un illecito proprio dei DD. SS.), con l'autorità disciplinare precedente qualora si sia a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio di

informazioni rilevanti per il procedimento in corso. Per questa condotta antidoverosa è prevista la sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, commisurata alla gravità dell'illecito contestato al dipendente sottoposto a procedimento, fino ad un massimo di quindici giorni.

In merito al procedimento disciplinare da seguire per le infrazioni qui prese in esame (articoli 55-bis, comma 7, e 55-sexies, comma 3) ascrivibili al personale dirigente in deroga all'ordinario regime sulla competenza, l'art. 55, comma 4, rimanda a quanto fissato dal comma 4 dell'art. 55 bis ove non diversamente previsto dal CCNL. Pertanto, il competente UCPD contesta l'addebito al dirigente, lo convoca per il contraddittorio a sua difesa e istruisce il procedimento e non può andare oltre visto che le determinazioni conclusive sono prese unicamente dall'ufficio dirigenziale generale competente per ambito territoriale.

Lodi, 06/04/2012 Silvio Quinzone Garofalo

NOTE

BIBLIOGRAFICHE (ANCHE PER APPROFONDIMENTI):

- Vito Tenore, Manuale del pubblico impiego privatizzato, Epc libri, Roma - 2011;
- Vito Tenore, Il procedimento disciplinare nel pubblico impiego dopo la Riforma Brunetta, Milano, editore A. Giuffrè - 2010;
- Francesco Buffa e Cinzia De Giorgi, Il potere disciplinare: nel lavoro privato, nel lavoro pubblico

contrattualizzato, nel pubblico impiego e nel settore militare, Halley editrice, 2007;

- Vito Tenore, Luca Palamara, Benedetto Marzocchi Buratti, Le cinque responsabilità del pubblico dipendente, A. Giuffrè - 2009;
- Luca Busico e Vito Tenore, La dirigenza pubblica. Reclutamento. Rapporto di lavoro. Diritti e doveri. Incarichi. Responsabilità. Controversie, Roma, Epc Libri - 2009;
- Lino Martucci, La responsabilità disciplinare nel pubblico impiego - Tutte le novità della Riforma Brunetta (D. Lgs. 150/09), A. Giuffrè - 2010;
- Zoppoli L., Potere disciplinare e unificazione normativa del lavoro, QL, 1991;

PRINCIPALI RIFERIMENTI NORMATIVI:

- **Decreto legislativo 165/2001:** Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;
- **Decreto legislativo 150/2009:** 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;
- **DPR n. 3/1957:** Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato;

- **Decreto Legislativo 3 febbraio 1993, n. 29:** Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego;

- **L. 20 maggio 1970, n. 300:** Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento;

- **Decreto legislativo 297/1994** Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado;

- **D.M. 28-11-2000:** Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni;

- **CCNL 2006-2009 comparto scuola**

- **CCNL area V° Dirigenza scolastica 15/07/2010**

- **Circolare Funzione Pubblica n. 9/2009:** D.Lgs. n. 150 del 2009 - Disciplina in tema di procedimento disciplinare e rapporti tra procedimento disciplinare e procedimento penale - prime indicazioni circa l'applicazione delle nuove norme;

- **Circolare Funzione Pubblica n. 14/2010:** D.Lgs. n. 150 del 2009 - disciplina in tema di infrazioni e sanzioni disciplinari e procedimento disciplinare - problematiche applicative;

- **Circolare MIUR n. 88/2010:** Indicazioni e istruzioni per l'applicazione al personale della scuola delle nuove norme in materia disciplinare introdotte dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150

- Circolare MIUR prot. n. 12051 del 21/07/2011: D. L. 27 Ottobre 2009, n. 150 - Istruzioni per l'applicazione delle nuove norme in materia disciplinare;

<https://www.diritto.it/dal-codice-di-comportamento-dei-dipendenti-pubblici-al-codice-disciplinare-dei-ccnl-competenze-e-responsabilita-dei-dirigenti-scolastici/>