

Ministero della Pubblica Istruzione
Dipartimento per l'Istruzione
Direzione generale per gli ordinamenti scolastici - Ufficio IX
Segreteria del Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione

Prot.n. 11360

Roma, 13 dicembre 2006

Al Sig. Ministro
SEDE

OGGETTO: Documento di contributo sulla materia disciplinare.

Adunanza del 13 dicembre 2006

IL CONSIGLIO NAZIONALE DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

- Vista la nota prot. n. 1272 del 24 ottobre 2006, con la quale l'On.le Ministro ha chiesto il contributo del C.N.P.I. in merito all'argomento in oggetto;
- Visti gli artt. 24 e 25 del D.L.vo n. 297 del 16 aprile 1994;
- Vista la relazione della Commissione consiliare istituita per l'esame istruttorio in merito all'argomento specificato;

dopo ampio e approfondito dibattito

ESPRIME

il proprio contributo nei seguenti termini:

Questo Consiglio Nazionale è già intervenuto, e in più occasioni, sulle problematiche relative alla disciplina del personale docente della scuola.

In particolare, con le pronunce del 2/3/2001 su "Ipotesi sulle procedure relative alla disciplina, al contenzioso, alla conciliazione e all'arbitrato del personale docente" e dell' 11/9/2002 su "Codice deontologico del personale della scuola", il CNPI ha definito orientamenti generali e proposte specifiche su questa delicata materia.

Tali contributi, pur temporalmente contestualizzati, mantengono complessivamente validità e attualità e integrano utilmente il presente documento.

Il CNPI valuta positivamente la richiesta del Ministro di un contributo sull'argomento, auspicando che, a differenza di quanto avvenuto in passato, si sviluppi un reale e utile confronto.

Il CNPI non può infatti non rilevare che i documenti e le proposte formulate non hanno avuto alcun seguito, evidenziando, in alcune occasioni, le risposte parziali e non esaustive ove, non addirittura, i silenzi del competente ufficio legislativo.

I contenuti e le procedure relative ai procedimenti disciplinari contribuiscono, ben al di là della casistica e delle notizie di cronaca, a definire il profilo istituzionale, l'immagine sociale e quindi la stessa credibilità della scuola e degli insegnanti.

Per questo il CNPI, già nella citata pronuncia del settembre 2002, ha evidenziato la diffusa “domanda etica che pone al centro la responsabilità come nuova dimensione dell'agire pubblico”.

Come è noto, per quanto riguarda i docenti, alla tematica disciplinare sono connessi aspetti giuridici, istituzionali, contrattuali e professionali che assumono anche una specifica valenza costituzionale.

L'operare degli insegnanti si realizza, infatti, in tre grandi ambiti: costituzionale - legislativo, contrattuale e deontologico. In questo intreccio è auspicabile una opportuna rivisitazione della normativa disciplinare dei docenti al fine di promuovere la qualità dell'azione educativa, trasparenza e funzionalità delle procedure, tutela della libertà culturale e dell'autonomia professionale degli insegnanti.

In questo senso vanno garantite procedure certe, sia nella fase di definizione delle sanzioni, sia nella necessaria fase di appello.

Il CNPI ritiene che l'avvenuta contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico e l'autonomia delle Istituzioni Scolastiche costituiscano, unitamente alla piena riaffermazione del vincolo costituzionale (art. 33, comma 1, Cost.: “L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento”), imprescindibili riferimenti per le problematiche professionali e per una concreta e positiva revisione delle procedure disciplinari e del contenzioso del personale docente della scuola.

In questa prospettiva è indispensabile una puntuale ricognizione dei vari aspetti della problematica in esame, dell'evoluzione del quadro normativo e delle diverse criticità della situazione attuale, al fine di individuare positive ipotesi di intervento.

Nel ribadire l'esigenza di una organica risistemazione della materia, il contributo richiesto è stato impostato attraverso un lavoro suddiviso in capitoli corrispondenti alle problematiche di maggior rilievo emerse durante l'esperienza pluriennale dei Consigli di disciplina e Contenzioso, per i quali si indicano possibili interventi legislativi, amministrativi e contrattuali.

ANALISI RICOGNITIVA NORMATIVA

Allo stato attuale, nel nostro sistema scolastico, coesistono tre distinti regimi disciplinari differenziati a seconda della qualifica del personale: docente, A.T.A. e dirigente:

- per il personale docente, continuano a trovare applicazione, fino al riordino degli organi collegiali, le norme di cui al Titolo I, Capo IV della Parte III del D.L.vo n. 297/94 (art. 88 del CCNL relativo al personale del comparto scuola);
- per il personale A.T.A., invece, gli artt. 89 e seguenti del citato contratto collettivo nazionale di lavoro, superando l'applicazione del T.U. n. 3/57, fanno riferimento alla nuova conformazione del rapporto di lavoro in senso privatistico (obblighi dei dipendenti, codice disciplinare, potere disciplinare monocratico);
- per il personale dirigente, a seguito dell'acquisizione da parte del Capo d'Istituto della qualifica dirigenziale e dopo la stipula dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro dell'Area V, sottoscritti nel 2002 e nel 2006, sono intervenute rilevanti modifiche normative.

Per ognuno dei destinatari, dunque, la normativa vigente prevede organi, procedure, tempi e sanzioni diverse.

Per il personale docente l'interruzione definitiva del rapporto di lavoro consegue alla sanzione disciplinare della *destituzione*, comminata a seguito di procedimento disciplinare puntualmente regolamentato dal T.U. n. 3/57, al quale fa espressamente rinvio il D.L.vo n. 297/94 (art. 507).

Per il personale A.T.A. è, invece, previsto il *licenziamento con preavviso o senza preavviso*, in presenza di gravi atti e/o comportamenti indicati in sede contrattuale (art. 92, commi 8 e 9).

Per i dirigenti scolastici lo strumento da utilizzare è invece il *recesso dell'Amministrazione*, in presenza di fatti e comportamenti la cui gravità non consenta la prosecuzione, sia pure provvisoria, del rapporto di lavoro (artt. 27 e 30, commi 1 e 2 del vigente CCNL).

Destituzione, licenziamento e recesso dell'Amministrazione comportano, in tutti i casi, la risoluzione definitiva del rapporto di lavoro ma secondo procedure differenziate che fanno capo a organismi specifici e richiedono l'applicazione di norme diverse.

Per il personale docente è, invece, prevista una articolata allocazione territoriale: per i titolari delle istituzioni scolastiche di 2° grado, il livello è nazionale presso il CNPI, mentre per tutti gli altri il livello è provinciale presso i CSP.

Per quanto riguarda l'appello contro le sanzioni, l'interessato può scegliere tra varie opzioni; qualora intenda avvalersi di quella gerarchica, per tutti il livello è nazionale presso il CNPI.

L'AZIONE DISCIPLINARE

Tra i fattori che concorrono al buon funzionamento ed alla qualità del sistema di istruzione pubblica, l'azione disciplinare riveste un ruolo peculiare.

Una sua reimpostazione si rende attualmente necessaria alla luce di due fenomeni intervenuti nel corso di questi anni:

- la crescente percezione della dimensione relazionale come valore formativo in sé;
- l'evoluzione della pratica professionale in un contesto segnato da numerose innovazioni, tra cui spiccano l'autonomia scolastica e il decentramento.

Il CNPI ritiene che l'azione disciplinare non debba dispiegarsi in un'ottica puramente repressiva, ma attraverso la correzione o l'inibizione dei comportamenti sanzionati, promuovere andamenti virtuosi che tutelino il lavoro scolastico, garantiscano le famiglie e gli studenti e valorizzino, contestualmente, l'impegno del personale.

Il tema in questione è dei più attuali nel nostro Paese e con differenti toni o modalità si proietta su tutte le attività, non solo scolastiche, che sono imperniate sulla persona ed il suo sviluppo.

Una cornice di questo tipo dà pregnanza e significato anche ad eventi recenti riportati dai mass media.

Si deve evitare la deriva nel puro scandalismo o nel fatto di malcostume e centrare la discussione sugli aspetti di efficacia e di qualità del servizio.

DISFUNZIONI ORGANIZZATIVE

Come la stessa Corte dei Conti mette ripetutamente in evidenza, i profili organizzativi incidono sull'efficacia e correttezza delle gestioni disciplinari.

Il mancato rispetto dei termini, causa di numerose soccombenze dell'Amministrazione nelle vertenze giudiziarie e giurisdizionali, è spesso originato dall'assenza di funzionari che garantiscano ai vari livelli decentrati, la coerenza delle varie fasi del procedimento disciplinare e, soprattutto, la continuità dell'azione disciplinare stessa.

Spesso, nello svolgimento della sua funzione, il Consiglio ha dovuto amaramente constatare lacune istruttorie, ritardi, silenzi e assenze da parte dei vari livelli dell'Amministrazione; silenzi o ritardi che hanno potuto incidere nella valutazione finale, non poche volte determinando l'*estinzione obbligatoria* del procedimento stesso con la deleteria, ulteriore conseguenza che ne ha precluso la rinnovazione per gli stessi fatti contestati.

In mancanza di precise direttive ministeriali, applicate in maniera univoca in tutto il territorio nazionale, da tempo auspicata dal CNPI, la gestione della materia disciplinare è inevitabilmente affidata all'interpretazione del funzionario preposto.

USO IMPROPRIO DEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE

Spesso l'Amministrazione sollecita un provvedimento sanzionatorio al Consiglio di disciplina per inadempienze che, allo stato, si rilevano poi di natura prettamente didattica, attualmente di competenza dei Consigli per il Contenzioso.

Altre volte, la stessa Amministrazione avanza una mera richiesta di trasferimento per "incompatibilità ambientale" in presenza di gravi atti conferendo così a tale provvedimento un carattere sanzionatorio che la norma, invece, non ha inteso attribuirgli.

In entrambi i casi, viene utilizzato in maniera impropria il procedimento disciplinare laddove il sistema normativo vigente prevede altre sedi e procedure.

La scelta dei diversi strumenti utilizzabili, in termini di maggiore efficacia per l'intera comunità scolastica, è dell'Amministrazione che, per ognuno di essi (*procedimento disciplinare, trasferimento per incompatibilità ambientale, dispensa per incapacità didattica, per inidoneità fisica o per persistente insufficiente rendimento*) è, però, vincolata al rispetto di norme e procedure specifiche.

Scegliere una strada invece che un'altra porta, altresì, a ritardi formali e sostanziali che, senza risolvere il problema, finiscono per aggravare uno status di difficoltà. L'esperienza del Consiglio ha evidenziato un sempre crescente ricorso all'eccezione formale sul piano della procedura da parte dei difensori del personale sottoposto ai vari procedimenti.

TEMPI E TERMINI DEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE

La finalità di assicurare al dipendente un regolare e tempestivo procedimento disciplinare vige attualmente anche nei casi in cui ci sia stata condanna irrevocabile in sede penale (desumibile, tra l'altro, dall'art. 9 della Legge n. 19/90 e ora dall'art. 5 della Legge n. 97/01 oltre che dalla ricorrente giurisprudenza della Corte Costituzionale).

L'obbligo per l'Amministrazione di sottoporre il dipendente condannato con sentenza passata in giudicato, comunque, a procedimento disciplinare deve fare i conti con il rigoroso rispetto dei termini di apertura e conclusione del procedimento stesso.

Avvio, stato processuale e conclusione dell'azione penale nei confronti del singolo dipendente: sono questi gli elementi determinanti per assicurare, accanto e oltre una valutazione dei fatti in sede penale, una altrettanto necessaria valutazione in sede disciplinare.

Come richiamato, però, dalla stessa Corte dei Conti in occasione della relazione n.7 del 4.04.2006 nella materia sanzionatoria, "la definizione e il rispetto della forma del procedimento hanno valore pregiudiziale ai fini dei giudizi di legittimità, cui il procedimento stesso è sovente sottoposto, a seguito dei ricorsi degli interessati" (pag. 16 della Relazione).

Supplementi istruttori vengono, infatti, deliberati, su richiesta pregiudiziale delle parti, per conoscere il mero stato delle indagini penali; i tempi di conclusione del procedimento si allungano, perciò, anche per le difficoltà di interazione tra Amministrazione e Cancellerie penali.

La problematica della tempistica dei procedimenti disciplinari vede, pertanto, coinvolti diversi soggetti, ciascuno con ruoli e responsabilità diverse, ognuno vincolato a norme e procedure indicate rigidamente dalla normativa vigente.

Un'altra situazione che spesso genera situazioni di sovrapposizioni e ritardi nella definizione dell'eventuale appello dei procedimenti disciplinari è, per i docenti, quella derivante dalla possibilità di impugnare, senza esplicito vincolo dell'alternatività della scelta, un atto sanzionatorio sia come ricorso gerarchico, con parere obbligatorio e vincolante del CNPI, sia utilizzando il ricorso al giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro. A parere del CNPI è opportuno

mantenere, per una somma di motivi, la doppia opportunità di impugnativa che permetta all'interessato di adire la via ritenuta più opportuna e consona anche in base alle motivazioni che hanno portato alla sanzione.

FUNZIONE DISCIPLINARE ORIGINATA DA CONDANNE PENALI

Sono essenzialmente tre le tipologie di reati che interessano i Consigli di Disciplina della scuola:

- reati penalmente perseguibili, socialmente gravi, commessi dentro o al di fuori della scuola, ma sicuramente rilevanti per le ricadute sulla comunità scolastica e per il rapporto con gli allievi;
- reati penalmente perseguibili, ma non direttamente incidenti nella vita scolastica;
- reati commessi nella scuola, contravvenendo a precisi obblighi o doveri propri della funzione esercitata.

Ciascuno di questi raggruppamenti contiene al proprio interno situazioni anche molto diverse, con problemi di valutazione per il Consiglio stesso. Escluso, infatti, a seguito della sent. Corte Costituzionale 971/88, ogni automatismo di effetti tra condanna penale e sanzione disciplinare, spetta oggi all'Amministrazione valutare autonomamente sotto il profilo disciplinare i fatti addebitati per effettuare un loro specifico esame probatorio, nel rispetto dei limiti e dei principi già fissati in materia dalla Suprema Corte.

Certamente, nella scuola la rilevanza dei contrapposti interessi (di ordine pubblico da un lato, del lavoratore coinvolto dall'altra), assume una particolare connotazione con riguardo all'esercizio della funzione didattica e ai soggetti, in genere minori, ad essa interessati. Alcuni comportamenti, infatti, presentano una più grave configurazione proprio in virtù della peculiarità della funzione docente, finalizzata alla formazione della personalità dei giovani nel rispetto della loro coscienza morale e civile.

E' senz'altro necessario, a parere del Consiglio, sancire normativamente l'assoluta incompatibilità della permanenza nella funzione dei colpevoli di alcuni reati, in particolare quelli collegati alla sfera sessuale o a gravi fatti di sangue nelle scuole di ogni ordine e grado.

E' una incompatibilità che discende dalla natura della funzione esercitata e che non può essere "raggirata" da norme ambigue e/o di non facile applicazione.

AUMENTO DI CONFLITTUALITA' NELLE SCUOLE

Si deve, tra l'altro, sottolineare un oggettivo aumento dei procedimenti disciplinari e delle impugnative degli stessi che sembrerebbe coincidere con:

- il decentramento amministrativo e la revisione della struttura amministrativa territoriale del nostro ministero. Infatti, la creazione del livello regionale ha indebolito, privandolo di competenze decisionali, il livello provinciale attenuando il ruolo di mediatore/ammortizzatore dei conflitti a livello di istituzione scolastica e ha prodotto ulteriori passaggi burocratici che hanno allungato i tempi per arrivare a soluzione dei diversi casi;
- l'avvento dell'autonomia scolastica che ha reso più articolata e flessibile la progettazione dei percorsi da parte delle singole scuole e ha introdotto conseguenti margini di flessibilità di prestazione da parte del personale con conseguente difficoltà di individuazione di norme, di comportamenti e di certezze. A questo va collegata l'introduzione della dirigenza scolastica che spesso, responsabilizzando il dirigente in termine di risultati, ha introdotto tensioni tra questo e il personale, in primis quello docente, per conflitti tra gli obblighi di servizio del personale e compiti di promozione e coordinamento delle attività da parte del dirigente.

Questi, in nome della titolarità a garantire risultati, ha assunto spesso atteggiamenti “autoritativi” che tendevano a superare o a interpretare unilateralmente gli obblighi di servizio del personale e le competenze degli organi collegiali competenti per le delibere didattiche, attivando procedure disciplinari non sempre necessarie e facendo delle stesse un uso improprio;

- la mancanza di un corpo ispettivo di congruo numero e con risorse economiche adeguate per consentire allo stesso una attività articolata e diffusa sul territorio di supporto ai percorsi dell'autonomia e di prevenzione e mediazione tempestiva di eventuali tensioni e/o conflitti.

POSSIBILI IPOTESI DI INTERVENTO

Il CNPI, con riferimento a quanto sopra esposto, formula le seguenti proposte di intervento che potrebbero essere attivate, ovviamente ricorrendo ai diversi strumenti a disposizione: di carattere legislativo, contrattuale e amministrativo:

1. specifiche iniziative di informazione sia alle diverse componenti della vita scolastica che all'amministrazione ai suoi vari livelli;
2. mirate attività di formazione in servizio per i funzionari dell'amministrazione addetti all'espletamento delle attività di disciplina e contenzioso nelle loro varie fasi;
3. individuazione di nuove procedure concorsuali per il reclutamento di un congruo numero di personale ispettivo;
4. individuazione di nuove procedure per il procedimento disciplinare. A tal fine, a parere del CNPI, potrebbe essere opportuno distinguere:

a) procedimenti disciplinari attivati per mancanze connesse ai problemi riconducibili direttamente o indirettamente all'area della specificità professionale di rilevanza costituzionale. A titolo meramente esemplificativo vanno compresi in tale casistica gli atti relativi alla relazione educativa, alla competenza pedagogico didattica, ai rapporti con le diverse componenti scolastiche, alla partecipazione agli organi collegiali, etc. In questa fattispecie il CNPI ritiene assolutamente imprescindibile il mantenimento della natura obbligatoria e vincolante della delibera da parte di specifici organi elettivi, rappresentanti della docenza. Ciò in quanto è evidente che l'autonoma determinazione dell'organismo che esercita la funzione disciplinare va preservata come un tratto permanente del processo sanzionatorio. Un valore, questo, irrinunciabile nel quale si contemplan diritti e doveri talmente delicati nel loro equilibrio da impegnare lo stesso dettato costituzionale. Da qui scende l'opportunità di prevedere un unico organismo a cui riportare le competenze attualmente attribuite al Consiglio di Disciplina e a quello per il Contenzioso. Il livello deve essere nazionale per tutti i docenti, in modo da garantire uniformità di giudizio e la necessaria “distanza” dal territorio ove si sono svolti i fatti contestati;

b) procedimenti disciplinari riferibili a tutti gli altri casi. Ovviamente vanno previsti percorsi diversi a seconda delle tipologie che si possono ricondurre a due casi:

1. reati penali di particolare gravità che implicano “allarme sociale” identificati da varie leggi; in questi casi pare logico prevedere, a seguito del giudicato, l'adozione di provvedimenti che comportino la cessazione del rapporto di lavoro e l'impossibilità di rientrare nella funzione di docenza;
2. per tutti i casi che non rientrano in quelli precedenti la sede più opportuna per la definizione della tipologia delle sanzioni, delle nuove e più snelle modalità e procedure è quella contrattuale. A tal fine il Ministro ne terrà l'opportuno conto, qualora lo ritenga, in sede di “atto di indirizzo”, quale necessario strumento propedeutico all'avvio dei rinnovi contrattuali.

A titolo di esempio, vanno compresi ovviamente i fatti derivanti da reati più o meno gravi di natura penale, ma anche quelli certamente meno rilevanti quali ritardi,

mancate giustificazioni di assenze, omissione di atti obbligatori, etc. In tutti queste fattispecie non pare necessario il mantenimento della procedura vigente con il ricorso a specifici organi rappresentativi.

5. individuazione di nuove procedure per il ricorso avverso le sanzioni disciplinari:
il CNPI ritiene necessario il mantenimento di specifici organismi per il contenzioso di livello nazionale, come è già attualmente anche per le motivazioni sopra riportate. Va, quindi, mantenuta sia la possibilità di ricorso gerarchico con parere obbligatorio e vincolante agli organismi di contenzioso, sia al giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro sancendo, però, in maniera chiara ed esplicita l'alternatività della scelta tra i due possibili percorsi e l'irreversibilità della stessa.

Nella logica della semplificazione e snellezza delle procedure, senza per questo venir meno al consentire una adeguata forma di tutela al personale, il CNPI per quanto attualmente nelle sue possibilità intende in una prossima seduta esaminare l'opportunità dell'unica semplificazione che attualmente può attivare autonomamente: quella dell'eliminazione dal proprio Regolamento del doppio passaggio dei procedimenti di "trasferimento per incompatibilità ambientale" per i docenti della scuola secondaria di 2° grado, cancellando il passaggio dal Consiglio per il Contenzioso e attribuendo la diretta competenza al Consiglio di Disciplina.

Il CNPI ritiene, infine, necessario prevedere specifiche norme coerenti per i diversi aspetti trattati per il personale a tempo determinato, ovviamente con i necessari adeguamenti alla particolarità della loro situazione di rapporto di impiego limitato sul piano temporale.

Il CNPI si riserva di formulare un "parere formale" su quelle che saranno le soluzioni ipotizzate dal Ministro e dall'Amministrazione.

Il Segretario
M.R. Cocca

Il Vice Presidente
M. Guglietti