

I procedimenti disciplinari nei confronti degli alunni come procedimenti amministrativi

**Ufficio Scolastico Regionale per la Sardegna
Direzione Generale**

A cura del Dirigente Tecnico Nicola Orani
Coordinatore del servizio ispettivo
Presidente Organo di Garanzia Regionale

Novembre 2021

I procedimenti disciplinari nei confronti degli alunni come procedimenti amministrativi
Ufficio Scolastico Regionale per la Sardegna - Direzione Generale

Sommario

Introduzione	3
Capitolo 1 – Le Sanzioni Disciplinari	6
Premessa	6
1.1 I principi, i criteri e le finalità	10
1.2 Le tipologie di sanzioni	10
Capitolo 2 - Il Procedimento disciplinare come procedimento amministrativo	16
2.1 Le fasi del procedimento	16
2.2 Avvio del procedimento	19
2.3 Conduzione dell'istruttoria	22
2.4 La decisione	25
2.4.1 L'atto e la motivazione	29
2.5 I tipici vizi dell'atto	32
Capitolo 3 - L'Organo di Garanzia interno	35
Capitolo 4 - L'Organo di Garanzia regionale	38
Riferimenti	42
Principali norme di riferimento	42
Riferimenti giurisprudenziali	42
Riferimenti Bibliografici	43

Introduzione

Il sistema delle infrazioni e i relativi provvedimenti disciplinari nei confronti degli alunni trova il principale riferimento regolamentare nel D.P.R. 24 giugno 1998, n. 249, concernente lo Statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria, così come modificato e integrato con D.P.R. n. 235 del 21 novembre 2007. Detto regolamento, oltre a sottolineare i diritti e doveri degli studenti, individua i principi e i criteri a cui i regolamenti disciplinari delle singole Istituzioni Scolastiche devono ispirarsi lasciando ampia discrezionalità operativa alle singole autonomie scolastiche in ossequio alle previsioni di cui all'art. 14 - "Attribuzione di funzioni alle istituzioni scolastiche" – del D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275.

Relativamente al sistema di impugnazioni previsto, lo Statuto individua due organi collegiali, l'Organo di Garanzia interno alla scuola e quello regionale, a cui è possibile ricorrere per via gerarchica, tralasciando di precisare, nello specifico, se le competenze di detti organi siano confinate esclusivamente a valutazioni sulla legittimità dei provvedimenti disciplinari impugnati ovvero gli si possano attribuire anche funzioni sindacatorie del merito dei provvedimenti stessi.

Nondimeno, riguardo alla possibilità di ricorrere all'Organo di Garanzia regionale, non vengono indicati espressamente neppure i termini entro i quali sia possibile esperire ricorso, termine invece stabilito, dallo stesso regolamento, per quanto attiene i ricorsi presentati all'Organo di Garanzia interno alla scuola.

Le predette lacune vengono per lo più colmate da quello che resta il principale riferimento ministeriale di accompagnamento al D.P.R. n. 235 del 21 novembre 2007 - Regolamento recante modifiche ed integrazioni al D.P.R. 24 giugno 1998, n. 249, individuabile nella nota MIUR N. 3602 del 31 luglio 2008, che, in particolare, richiama l'attenzione sulla necessità di ricondurre i procedimenti disciplinari previsti dalle scuole alle *"regole generali sull'azione amministrativa derivanti dalla L. n 241/1990"*.

Tuttavia, nonostante la generalità delle istituzioni scolastiche adotti regolamenti che si ispirano, più o meno correttamente, allo Statuto delle studentesse e degli studenti, solo una ristretta parte di queste rispetta appieno il formalismo richiesto dal procedimento amministrativo cui deve soggiacere il procedimento disciplinare, così come disciplinato dalla Legge 7 agosto 1990, n. 241, concernente *"Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"* e successive modificazioni.

Ne consegue che i provvedimenti disciplinari adottati risultano sovente connotati da vizi tali da comportarne l'annullamento, prima ancora che dai tribunali amministrativi, dagli organi di garanzia ai quali è possibile ricorrere, per via gerarchica, su espressa previsione normativa.

Partendo da tale osservazione, che resta una criticità per il sistema scolastico, nell'ambito del presente lavoro si è cercato di colmare, almeno in parte, la predetta carenza provvedendo a sistematizzare i procedimenti disciplinari attivati dalle scuole all'interno di un quadro procedurale strutturato conforme oltre che allo Statuto delle studentesse e degli studenti, ai dettami della Legge 7 agosto 1990, n. 241.

Al fine di fornire alle scuole spunti di riflessione utili a meglio inquadrare la materia in esame, si è provveduto a ricondurre le azioni tipicamente messe in atto dalle Istituzioni Scolastiche, nella gestione del procedimento disciplinare, all'interno delle specifiche fasi in cui il procedimento amministrativo può essere ripartito, andando altresì ad evidenziare quali prassi, comunemente adottate dalle scuole, possano ragionevolmente ritenersi corrette e al contempo concretamente sostenibili.

Si è altresì cercato di fornire utili riferimenti giurisprudenziali a sostegno delle argomentazioni proposte e degli orientamenti suggeriti.

Particolare attenzione è stata dedicata ai tipici vizi del procedimento amministrativo, riconducendo ad essi le specifiche irregolarità sovente riscontrabili nei procedimenti disciplinari attivati dalle scuole e nei provvedimenti conseguenti, così come i vizi tipicamente dedotti dai ricorrenti in sede di impugnazione dei provvedimenti irrogati.

Al proposito, sono state proposte alcune accortezze e ipotesi operative concretamente sostenibili da parte delle scuole e al contempo rispettose dei principi a cui i procedimenti amministrativi dovrebbero conformarsi.

Completa il presente lavoro la trattazione dei rimedi, a disposizione da parte di chiunque vi abbia interesse, per la valutazione della legittimità dei provvedimenti in materia disciplinare tramite ricorso gerarchico da proporre innanzi agli organi di garanzia sia a livello scolastico che regionale.

Nel Capitolo 1 è stato fornito un preliminare quadro d'insieme dell'apparato sanzionatorio nel sistema scolastico italiano evidenziandone i riflessi sulla valutazione complessiva dello

studente, per poi affrontare la disamina delle tipologie di sanzioni disciplinari tipicamente riscontrabili, delle caratteristiche che le connotano e dei principi ai quali debbono ispirarsi.

Nel Capitolo 2 si è dapprima proceduto a illustrare brevemente le caratteristiche del procedimento amministrativo, delineandone le fasi sequenziali in cui può essere ripartito e fornendo altresì brevi cenni sulla struttura dell'atto amministrativo. Ci si è, in particolare, focalizzati sul formalismo e sulle fasi procedurali caratterizzanti i procedimenti disciplinari adottati dalle scuole. Si è discusso, inoltre, sulla classificazione dei vizi comportanti l'annullabilità dell'atto amministrativo, per poi ricondurvi i vizi dei provvedimenti disciplinari tipicamente dedotti dai ricorrenti in sede di impugnazione.

Nel Capitolo 3, con riferimento al sistema delle impugnazioni previste, sono state illustrate la composizione, il funzionamento e le competenze dell'Organo di Garanzia interno alla scuola al quale è possibile proporre ricorso gerarchico di prima istanza.

Nel capitolo 4 ci si è invece focalizzati sull'Organo di Garanzia Regionale, organo di seconda istanza, innanzi al quale ricorrere avverso i pronunciamenti dell'Organo di Garanzia interno alla scuola.

Capitolo 1 – Le Sanzioni Disciplinari

Premessa

Contrariamente all'impianto disciplinare del pubblico impiego, ben delineato, su espressa previsione di legge, dalle stesse fonti di normazione primaria e dai contratti collettivi, gli effetti abrogativi del D.P.R. 24 Giugno 1998, N. 249, sul Capo III del R.D. del 4 maggio 1925, n. 653, e del D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, sull'art. 328 del D.Lgs 16 aprile 1994, n. 297, hanno fatto sì che le tipologie di sanzioni disciplinari comminabili agli alunni debbano rinvenirsi esclusivamente nei singoli Regolamenti degli Istituti Scolastici di competenza, secondo i limiti e i criteri delineati nello stesso D.P.R. 24 Giugno 1998, N. 249 - Regolamento recante lo statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria (c.d. Statuto).

Infatti, a norma dell'articolo 4 comma 1 del predetto regolamento, è stato previsto che *“I regolamenti delle singole istituzioni scolastiche individuano i comportamenti che configurano mancanze disciplinari con riferimento ai doveri elencati nell'articolo 3, al corretto svolgimento dei rapporti all'interno della comunità scolastica e alle situazioni specifiche di ogni singola scuola, le relative sanzioni, gli organi competenti ad irrogarle e il relativo procedimento, secondo i criteri di seguito indicati”*.

La piena competenza delle istituzioni scolastiche rispetto alla carriera e alla valutazione degli alunni, così come l'adozione del regolamento di disciplina degli alunni, è stata poi sancita dal D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, in particolare all'art. 14 - “Attribuzione di funzioni alle istituzioni scolastiche”.

Deve evidenziarsi come l'**adozione del regolamento di disciplina** risulta un **imprescindibile adempimento pregiudiziale all'irrogazione delle sanzioni disciplinari, pena l'illegittimità delle stesse**. Al proposito, può infatti citarsi la sentenza del TAR Puglia, Sez. II, del 31 luglio 2007, n. 3039, che ha ritenuto illegittima, annullandola, la sanzione della sospensione dalle lezioni con obbligo di frequenza di un alunno, in considerazione del fatto che il regolamento non era stato previamente emanato. Dovrà, inoltre, provvedersi a dare **adeguata pubblicità** al regolamento di disciplina nelle forme individuate all'art.6 dello Statuto.

Nonostante con lo Statuto delle Studentesse e degli Studenti della scuola secondaria si sia proceduto, nel 1998, a superare un apparato sanzionatorio eccessivamente datato, risalente al R.D. del 4 maggio 1925, n. 653, che prevedeva, all'art.19, una serie di *“punizioni disciplinari”* indirizzate agli alunni che *“manchino ai doveri scolastici, od offendano la disciplina, il*

I procedimenti disciplinari nei confronti degli alunni come procedimenti amministrativi

Ufficio Scolastico Regionale per la Sardegna - Direzione Generale

decoro, la morale, anche fuori della scuola”, per gli alunni della scuola elementare, ora primaria, è sopravvissuto sino all’anno 2019 l’impianto sanzionatorio previsto agli articoli 412-413-414 del R.D. 26 aprile 1928, n. 1297.

Suddetti articoli sono stati abrogati solo con Legge 20 agosto 2019, N. 92 - *Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica* - che ha anche previsto l’estensione alla scuola primaria del Patto educativo di corresponsabilità, di cui all'articolo 5-bis del D.P.R. 24 giugno 1998, n. 249, inizialmente previsto unicamente per il secondo ciclo.

Un aspetto sul quale è necessario porre una certa attenzione concerne il rilievo, ai fini disciplinari, di **condotte poste in essere temporalmente e fisicamente al di fuori dell’orario e delle mura scolastiche**. A parte il verificarsi di condotte penalmente illecite ai danni di componenti della comunità scolastica, per le quali l’illiceità del comportamento sul piano disciplinare potrebbe essere certamente affermata come ricaduta implicita dell’illiceità del comportamento sul piano generale, risulta necessario che il regolamento disciplinare adottato dalla scuola **circoscriva ex-ante il confine della pretesa punitiva della scuola** (la quale dovrà coincidere e non eccedere la funzione educativa). Potrà, in tal caso, sostenersi la legittimità di una reazione disciplinare della scuola, a fronte di condotte extrascolastiche dello studente che abbiano come soggetto passivo compagni, famiglie, personale scolastico. Laddove nel regolamento di disciplina manchi una esplicita previsione in tal senso, la reazione della scuola sarebbe contestabile sotto il profilo della legittimità per violazione del principio di necessaria previa tipizzazione delle condotte vietate imposto dal primo comma dell’art. 4 dello Statuto, oltre che del principio di trasparenza alla base dell’azione amministrativa¹.

Prima di procedere alla disamina delle tipologie di sanzioni disciplinari tipicamente riscontrabili, delle caratteristiche che le connotano e dei principi ai quali debbono ispirarsi, è opportuno ricordare come i crescenti fenomeni di violenza, di bullismo e di offesa alla dignità e al rispetto della persona, manifestatisi negli anni in cui alla guida del MIUR si insediarono i ministri Fioroni e Gelmini, diedero impulso a una serie di interventi normativi e regolamentari che portarono all’inasprimento dell’impianto disciplinare previsto dal previgente Statuto delle studentesse e degli studenti:

- D.P.R. 21 novembre 2007, n. 235 - *Regolamento recante modifiche ed integrazioni allo Statuto*;
- D.L. 1 settembre 2008, n. 137 - *Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università*;

¹ Capaldo L., Paolucci L., *Il Diritto per il Dirigente Scolastico*, Spaggiari, 2012
I procedimenti disciplinari nei confronti degli alunni come procedimenti amministrativi
Ufficio Scolastico Regionale per la Sardegna - Direzione Generale

- L. 30 ottobre 2008, n. 169 - *Regolamento recante coordinamento delle norme vigenti per la valutazione degli alunni - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137;*
- D.M. 16 gennaio 2009, n. 5 - *Criteri e modalità applicative della valutazione del comportamento;*
- D.P.R. 22 giugno 2009, n. 122 - *Regolamento recante coordinamento delle norme vigenti per la valutazione degli alunni.*

A conferma di quanto sostenuto è certamente rappresentativo quanto contenuto nella premessa della nota MIUR N. 3602 del 31 luglio 2008, alla quale si rimanda. In particolare il D.P.R. 21 novembre 2007, n. 235 - *Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 24 giugno 1998, n. 249* - ripristinò alcune delle sanzioni previste dall'ormai abrogato art. 19 del R.D. 4 maggio 1925, n. 653, e precisamente le fattispecie concernenti l'allontanamento dalla comunità scolastica con l'esclusione dallo scrutinio finale, la non ammissione all'esame di Stato conclusivo del corso di studi o, nei casi meno gravi, l'allontanamento fino al termine dell'anno scolastico.

Con D.L. 1 settembre 2008, n. 137, convertito in legge, con modificazioni, dalla L.169/2008, è stato sancito che *"la votazione sul comportamento degli studenti, attribuita collegialmente dal consiglio di classe, concorre alla valutazione complessiva dello studente e determina, se inferiore a sei decimi, la non ammissione al successivo anno di corso o all'esame conclusivo del ciclo."*

Con D.M. 16 gennaio 2009, n. 5, sono stati forniti criteri per l'attribuzione di una votazione insufficiente nel comportamento all'alunno che, per comportamenti di particolare gravità, nel corso dell'anno sia stato destinatario di almeno una delle sanzioni disciplinari consistenti nell'allontanamento temporaneo dello studente dalla comunità scolastica per periodi superiori a quindici giorni, come previsti all'art. 4, commi 9, 9 bis e 9 ter dello Statuto, e che successivamente alla irrogazione delle sanzioni di natura educativa e riparatoria previste dal sistema disciplinare normato dai singoli regolamenti di disciplina, non abbia dimostrato apprezzabili e concreti cambiamenti nel comportamento, tali da evidenziare un sufficiente livello di miglioramento nel suo percorso di crescita e di maturazione.

È anche opportuno evidenziare che, sebbene ai sensi dell'art. 4 comma 3 dello Statuto **nessuna infrazione disciplinare connessa al comportamento possa influire sulla valutazione del**

I procedimenti disciplinari nei confronti degli alunni come procedimenti amministrativi

Ufficio Scolastico Regionale per la Sardegna - Direzione Generale

profitto, coerentemente alle previsioni del D.L. 1 settembre 2008, n. 137, i comportamenti che costituiscono infrazione al codice di disciplina del singolo istituto potranno comunque **riflettersi sul rendimento scolastico complessivo degli alunni**.

Infatti, ai sensi dell'art.1 comma 1 del D.M. 16 gennaio 2009, n. 5, rientra tra le finalità della valutazione del comportamento la verifica della capacità di rispettare il complesso delle disposizioni che disciplinano la vita di ciascuna istituzione scolastica, pertanto qualsiasi sanzione disciplinare, che a ben vedere è la diretta conseguenza e la misura del mancato rispetto delle regole scolastiche, potrà riflettersi, nei termini indicati dai singoli regolamenti d'istituto, **sul voto numerico di comportamento attribuito collegialmente agli alunni della scuola secondaria** dal consiglio di classe.

Inoltre, come disposto con D.M. 16 dicembre 2009, n. 99, concernente *“Criteri per l'attribuzione della lode nei corsi di studio di istruzione secondaria superiore e tabelle di attribuzione del credito scolastico”*, **il voto di comportamento concorre, nello stesso modo dei voti relativi a ciascuna disciplina, alla determinazione della media dei voti** conseguiti in sede di scrutinio finale di ciascun anno scolastico, **utile per l'attribuzione del credito scolastico** maturato nel secondo biennio e nell'ultimo anno del secondo ciclo di istruzione, fino ad un massimo di quaranta punti, così come previsto all'art. 15 del D.Lgs 62 del 2017.

Si riporta, al proposito, quanto previsto all'articolo 4 comma 2 del D.P.R. 122/2019, che così recita: *“La valutazione del comportamento concorre alla determinazione dei crediti scolastici e dei punteggi utili per beneficiare delle provvidenze in materia di diritto allo studio.”*

In conclusione, l'intervenuta normativa, di cui si è detto, ha di fatto determinato l'osmosi parziale dell'azione disciplinare sulla valutazione dello studente².

Deve infine precisarsi, così come indicato con nota MIUR N. 3602 del 31 luglio 2008, che le sanzioni disciplinari, al pari delle altre informazioni relative alla carriera dello studente, debbono essere inserite nel suo fascicolo personale (art. 3 del D.M. del 16 novembre 1992) e, unitamente a quest'ultimo, seguono lo studente in occasione di trasferimento da una scuola ad un'altra o di passaggio da un grado all'altro di scuola.

Nel caso in cui uno studente, destinatario di sanzioni disciplinari di particolare entità, abbia successivamente esibito un comportamento oggettivamente ravveduto ed operoso nei confronti di eventuali controparti e dell'intera comunità scolastica, è comunque possibile

² Capaldo L., Paolucci L., Il Diritto per il Dirigente Scolastico, Spaggiari, 2012

I procedimenti disciplinari nei confronti degli alunni come procedimenti amministrativi

Ufficio Scolastico Regionale per la Sardegna - Direzione Generale

prevedere, tramite regolamento di disciplina, opportune procedure interne per l'annullamento degli effetti della sanzione e la **piena riabilitazione dello studente**.

1.1 I principi, i criteri e le finalità

Occorre innanzitutto evidenziare che il fondamento del potere disciplinare si rinviene nello ***ius corrigendi*** che la legge assegna alla scuola e al relativo personale, per assicurare il rispetto delle regole poste alla base delle comunità scolastiche e, quindi, per assicurare le finalità che la scuola è chiamata a perseguire.

Ciò premesso, i principi, i criteri e le finalità ai quali i regolamenti di disciplina e i provvedimenti disciplinari debbono ispirarsi e conformarsi, possono facilmente rinvenirsi nell'articolo 4 del D.P.R. 24 giugno 1998, n. 249, integrato dal D.P.R. 21 novembre 2007, n. 235.

Lo Statuto sottolinea, preliminarmente, la finalità educativa dei provvedimenti disciplinari e la possibilità di prevedere attività di natura sociale, culturale ed in generale a vantaggio della comunità scolastica, finalizzate al rafforzamento del senso di responsabilità.

Viene tutelato il **diritto alla difesa** laddove viene rimarcato come **nessuno possa essere sottoposto a sanzioni disciplinari senza essere stato prima invitato ad esporre le proprie ragioni**.

Si sottolinea come le sanzioni disciplinari debbano rispettare il **criterio della proporzionalità** all'infrazione commessa e ispirarsi al **principio di gradualità**. In sostanza lo Statuto nega l'idea, purtroppo invalsa nel senso comune, della sanzione c.d. esemplare, la quale, prescindendo dal principio di adeguatezza tra la misura della sanzione comminata e la gravità dell'illecito, strumentalizza la dignità del trasgressore per finalità che nulla hanno a che vedere con l'idea educativa della sanzione.

Lo Statuto prevede inoltre che ***“Allo studente è sempre offerta la possibilità di convertirle in attività in favore della comunità scolastica”***.

Si discuterà, più dettagliatamente, come il mancato rispetto di tale previsione, sovente trascurata dalle Istituzioni Scolastiche nei propri regolamenti e nei procedimenti disciplinari attivati, possa costituire una **potenziale causa di annullabilità del provvedimento disciplinare**.

1.2 Le tipologie di sanzioni

Come si è detto, su espressa previsione normativa, le tipologie di sanzioni disciplinari comminabili agli alunni debbono rinvenirsi esclusivamente nei singoli Regolamenti di Disciplina
I procedimenti disciplinari nei confronti degli alunni come procedimenti amministrativi

Ufficio Scolastico Regionale per la Sardegna - Direzione Generale

degli Istituti Scolastici di competenza, che individuano, altresì, i comportamenti che configurano mancanze disciplinari e gli organi competenti ad irrogare i provvedimenti. Detti regolamenti dovranno inoltre definire i relativi procedimenti disciplinari in conformità al formalismo richiesto dal procedimento amministrativo.

Le fattispecie di sanzioni contemplate dagli istituti scolastici continuano, in buona misura, a conformarsi alle previsioni degli articoli 19 e 412 rispettivamente del R.D. 4 maggio 1925, n. 653, e R.D. 26 aprile 1928, n. 1297, pur essendo entrambi ormai abrogati, fatta eccezione, ovviamente, per le sanzioni corrispondenti all'espulsione dall'istituto e all'espulsione da tutti gli istituti del Regno, giacché chiaramente incompatibili con la disciplina successivamente intervenuta.

Con buon livello di rappresentatività di quanto adottato dalla generalità delle scuole, le sanzioni possono catalogarsi come segue:

I) Sanzioni diverse dall'allontanamento temporaneo dalla comunità scolastica (art. 4, comma 1 dello Statuto):

- a) richiamo/ammonizione verbale;
- b) nota/censura sul registro;
- c) nota/censura sul registro con accompagnamento dell'alunno dal genitore entro il giorno successivo;

II) Sanzioni che comportano l'allontanamento temporaneo dello studente dalla comunità scolastica per un periodo non superiore a 15 giorni (art. 4, comma 8 dello Statuto):

- d) allontanamento dalla comunità scolastica con obbligo di frequenza;
- e) allontanamento dalla comunità scolastica senza obbligo di frequenza fino a quindici giorni;

III) Sanzioni che comportano l'allontanamento temporaneo dello studente dalla comunità scolastica per un periodo superiore a 15 giorni (art. 4, comma 9, 9 *bis* e 9 *ter* dello Statuto).

- f) allontanamento dalla comunità scolastica senza obbligo di frequenza oltre i quindici giorni;
- g) allontanamento fino al termine dell'anno scolastico;
- h) allontanamento dalla comunità scolastica con l'esclusione dallo scrutinio finale o la non ammissione all'esame di Stato conclusivo del corso di studi.

Oltre alle sanzioni disciplinari suindicate, i regolamenti di disciplina dei singoli istituti devono individuare i comportamenti che costituiscono infrazioni disciplinari e correlarli alle specifiche sanzioni tramite un opportuno lavoro di **tipizzazione** che non dovrà mancare di lasciar emergere la coerenza ai principi e criteri delineati nello Statuto oltre alla corretta applicazione dei **principi di proporzionalità e gradualità**.

A differenza delle sanzioni che comportano l'allontanamento dalla comunità scolastica, per cui lo Statuto individua gli organi collegiali preposti all'adozione, **i regolamenti devono individuare gli organi competenti** (docenti, collaboratore del dirigente, dirigente) **a irrogare le sanzioni di minor gravità (art. 4 comma 1 dello Statuto)**.

Le sanzioni che comportano provvedimenti corrispondenti all'allontanamento dalla comunità scolastica non superiore a 15 giorni devono essere adottate dai Consigli di Classe di competenza nella **composizione allargata** alla presenza dei rappresentanti dei genitori e degli studenti. Le sanzioni di gravità superiore dovranno essere adottate dal Consiglio d'Istituto.

Le sanzioni per le mancanze disciplinari commesse durante le sessioni d'esame sono poi inflitte dalla commissione d'esame e sono applicabili anche ai candidati esterni.

La classificazione sopra riportata, come si è detto, elenca le tipiche sanzioni disciplinari in un ordine di gravità crescente. Appare tuttavia utile fornire qualche precisazione rispetto alle sanzioni diverse dall'allontanamento temporaneo dalla comunità scolastica (art. 4, comma 1 dello Statuto) sulle quali i regolamenti disciplinari dei singoli istituti dovrebbero soffermarsi.

In particolare il **richiamo/ammonizione** verbale consiste in un **mero avvertimento** dello studente a non reiterare la condotta sbagliata mentre la **nota/censura** sul registro dovrebbe implicare un **giudizio di rimprovero sulla condotta**. L'annotazione acquista così il valore di atto pubblico fidefacente. Laddove l'annotazione riguardi una condotta rilevante sul piano disciplinare, pertanto idonea a produrre effetti giuridici rilevanti che andranno a riverberarsi sul voto di condotta dello studente, non dovrebbe trascurarsi di prevedere, nel regolamento, sufficienti garanzie volte ad assicurare il **contraddittorio procedimentale** (si veda al riguardo la sentenza TAR Lombardia, Sez. III, sent. 13 giugno 2018, n. 1494).

Da notare che mentre la nota/censura sul registro con accompagnamento dell'alunno dal genitore entro il giorno successivo (caso c) assolve, certamente, alle predette garanzie richieste, la sanzione corrispondente alla nota/censura (caso b) comporta sicure criticità in tal senso per le quali è necessario prevedere opportuni accorgimenti.

Fermo restando che la diffusione tra le autonomie scolastiche dell'utilizzo del registro elettronico ha, di fatto, consentito l'automatica notifica formale agli alunni e rispettive famiglie delle note sul registro (è bene che il genitore, tramite sottoscrizione del Patto di Corresponsabilità, assuma il dovere di visionare quotidianamente quanto riportato nel registro elettronico), il regolamento di disciplina potrebbe attribuire un rilievo disciplinare alla condotta negativa oggetto di nota in una **fattispecie a formazione progressiva**, attribuendo, dunque, effetti giuridici rilevanti (specifici riflessi sul voto di condotta) in conseguenza del raggiungimento di un certo numero di note. Al superamento di detta soglia dovrebbe dunque istruirsi il procedimento disciplinare che, laddove la sanzione prevista non corrisponda a provvedimenti riconducibili all'allontanamento dalla comunità scolastica, potrà svolgersi in **modalità semplificata** senza prevedere il coinvolgimento di un organo collegiale. Infatti, in tal caso, sarà sufficiente garantire il **contraddittorio procedimentale** convocando, innanzi al Dirigente Scolastico o un suo delegato (es. coordinatore di classe) l'alunno e i suoi familiari per produrre elementi a difesa in merito alle condotte riprovevoli singolarmente contestate, in modo formale, tramite note sul registro. Da regolamento potrà dunque ammettersi che l'insieme delle note disciplinari sul registro elettronico sia idoneo a costruire la formale contestazione di addebiti e la convocazione a difesa assolve al contraddittorio procedimentale. Le singole autonomie scolastiche sono inoltre chiamate a prevedere nei propri Regolamenti di Disciplina sanzioni che si configurano come **sanzioni autonome, accessorie o alternative all'allontanamento dalla comunità scolastica**, caratterizzate da una spiccata valenza educativa, tesa al recupero dello studente, tramite attività di natura sociale e/o culturale a vantaggio della comunità scolastica (volontariato, tutoraggio tra pari, assistenza a compagni in difficoltà, attività di segreteria, pulizia dei locali della scuola, piccola manutenzione, ricerca, biblioteca,...) e a stimolare processi di riflessione e di rielaborazione critica di episodi scorretti verificatisi in ambito scolastico.

A tal proposito è il caso di soffermarsi sulla previsione dello Statuto, individuata all'art. 4 comma 5, che così recita: ***"Allo studente è sempre offerta la possibilità di convertirle (le sanzioni) in attività in favore della comunità scolastica"***.

Deve intanto premettersi come predette attività, quando disposte dalla scuola e accettate dagli alunni e/o dalle rispettive famiglie come **alternative alle sanzioni principali**, nei casi e nelle modalità di cui si dirà nel seguito, **devono comunque configurarsi**, esse stesse, **come sanzioni disciplinari, seppure alternative**, tendenti a rafforzare la funzione educativa della

I procedimenti disciplinari nei confronti degli alunni come procedimenti amministrativi

Ufficio Scolastico Regionale per la Sardegna - Direzione Generale

sanzione stessa, anche perché di queste la scuola dovrà necessariamente **tenere conto per la valutazione della condotta, al pari delle infrazioni principali che vanno a sostituire.**

È chiaro che il legislatore, introducendo la suddetta previsione, abbia inteso sottolineare la prevalente funzione educativa della sanzione disciplinare, rafforzando la possibilità di recupero dello studente attraverso attività di natura sociale, culturale ed in generale a vantaggio della comunità scolastica, scongiurando, altresì, il ricorso eccessivo ai provvedimenti di allontanamento degli alunni.

Resta tuttavia da definire **per quali fattispecie di infrazioni e tipologie di sanzioni** (principali da convertire in alternative) **la portata di tale previsione risulti prescrittiva** e quali riflessi giuridici comporti sulla carriera scolastica dell'alunno la scelta di avvalersi di tali sanzioni alternative quando risultassero sostitutive di quelle principali.

In astratto potrebbe ritenersi che finanche alla semplice nota disciplinare (stante i potenziali effetti giuridici rilevanti in considerazione dei riflessi sul voto di condotta), tesa a registrare un comportamento non corretto, seppur connotato da modesta gravità, dovrebbe precedere la proposta, da rivolgere all'alunno e alla rispettiva famiglia, di avvalersi di un'attività alternativa a favore della comunità scolastica. È facile tuttavia comprendere come tale previsione possa difficilmente trovare concreta applicazione per il caso in parola ma risulti, invece, certamente sussistente per le infrazioni disciplinari che prevedono, quale sanzione corrispondente, l'allontanamento dalla comunità scolastica la cui adozione presuppone il precipuo rispetto delle procedure tipiche dell'atto amministrativo.

La natura stessa della "semplice" nota disciplinare, cioè quella di "fotografare" tempestivamente un comportamento non conforme e registrarne l'avvenimento contestualizzandolo fisicamente e temporalmente, peraltro in modo scevro da considerazioni di merito, come dovrebbe essere, non consentirebbe di rispettare le fasi del procedimento amministrativo, né, certamente, a valle di questa procedura, procedere alla presentazione della proposta di conversione di dette sanzioni con attività alternative di cui, comunque, così come si è detto, la scuola dovrebbe tener conto per la valutazione della condotta al pari delle infrazioni principali che vanno a sostituire, in questo caso la nota.

È anche il caso di osservare come il legislatore abbia ritenuto opportuno ricondurre unicamente agli organi collegiali la competenza in merito all'adozione dei provvedimenti disciplinari concernenti l'allontanamento dalla comunità scolastica e lasciare ai regolamenti di istituto la formazione delle procedure finalizzate all'irrogazione delle altre tipologie di

sanzione, riconoscendone la modesta rilevanza sul profilo disciplinare. Appare dunque ragionevole ritenere **non prescrittiva l'offerta**, da rivolgere all'alunno e alla sua famiglia, **di convertire le sanzioni non corrispondenti all'allontanamento dalla comunità scolastica in attività in favore della comunità stessa.**

Suddetta prescrizione è altresì da ritenersi **ragionevolmente derogabile per i casi di infrazioni riconducibili alle fattispecie di cui ai commi 9 e 9 bis e 9 ter dell'articolo 4 dello Statuto.**

Risulta inoltre opportuno precisare che l'attuazione di sanzioni c.d. alternative, ove queste si svolgano fuori dalla scuola, con la collaborazione di soggetti terzi (ad esempio associazioni di volontariato del terzo settore), necessita della sottoscrizione di apposite convenzioni finalizzate anche alla regolamentazione dell'obbligo di vigilanza durante l'esecuzione della sanzione.

Capitolo 2 - Il Procedimento disciplinare come procedimento amministrativo

L'azione dell'istituzione scolastica in materia disciplinare verso gli studenti è espressione di funzione pubblicistica: ne consegue che il procedimento di irrogazione è un vero e proprio procedimento amministrativo e che il suo atto conclusivo è un provvedimento amministrativo³, pertanto la Legge n. 241/1990 (d'ora innanzi Legge) costituisce il quadro di riferimento di carattere generale per gli aspetti procedurali dell'azione disciplinare.

Appare dunque opportuno procedere, preliminarmente, a delineare brevemente le caratteristiche del procedimento amministrativo individuandone le fasi sequenziali in cui può essere ripartito e la struttura dell'atto amministrativo.

In primo luogo la Legge, all'art. 2, prescrive l'onere di provvedere, con provvedimento espresso, entro i termini fissati per ogni particolare procedimento, che per la Pubblica Istruzione sono stati stabiliti con D.M. del 6 aprile 1995, n. 190, ma che per i provvedimenti non inclusi nel predetto regolamento, qual è il caso dei provvedimenti disciplinari a carico degli studenti, **possono ragionevolmente individuarsi nel termine di 30 giorni** (art. 2 comma 2).

All'art.3 la Legge impone alle amministrazioni di motivare ogni provvedimento, indicando *“i presupposti di fatto, e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria”*. Di tale aspetto si discuterà più diffusamente nel paragrafo 2.4 e, in particolare, nel 2.4.1.

La Legge introduce, inoltre, la figura del **responsabile del procedimento** che per i procedimenti oggetto della presente trattazione, se non diversamente designato, coinciderà necessariamente con il Dirigente Scolastico.

2.1 Le fasi del procedimento

Con riferimento alle fasi sequenziali in cui, in linea generale, può essere ripartito il procedimento amministrativo cui il procedimento disciplinare deve ricondursi, ricordiamo:

³ Capaldo L., Paolucci L., Il Diritto per il Dirigente Scolastico, Spaggiari, 2012

A. La fase di attivazione del procedimento

Ai sensi degli artt. 7 e 8 della Legge, l'amministrazione è tenuta a comunicare l'avvio del procedimento ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti e a quelli che per legge devono intervenire, ciò a piena garanzia contraddittorio procedimentale.

Sebbene tale comunicazione debba essere di regola personale, nei casi in cui ciò risulti eccessivamente gravoso per l'amministrazione (si ricordi il criterio di "economicità" dell'azione amministrativa) è ammesso che l'amministrazione possa ricorrere alle forme di pubblicità che ritiene più idonee.

La mancata comunicazione di avvio del procedimento comporterà l'illegittimità del provvedimento, salvo i casi in cui **"sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento"** (art. 7).

Per i procedimenti attivati su impulso dell'amministrazione, come è appunto il caso dei procedimenti disciplinari, *"Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato"* (art. 21-octies).

B. La fase istruttoria

Essa è diretta all'acquisizione degli elementi necessari al fine di una più completa analisi e valutazione della situazione di fatto. In questa fase ha luogo il contraddittorio procedimentale, il "dialogo" con il destinatario dell'azione amministrativa e con chi altri ne sia interessato o coinvolto.

È il momento in cui si realizza la partecipazione al procedimento dei soggetti destinatari del provvedimento, attraverso l'esercizio del **diritto di difesa**, e dei **controinteressati** (art. 7) mediante l'esercizio della facoltà di prendere visione degli atti concernenti il procedimento e di *"presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare"* (art. 10).

C. La fase decisionale

In tale fase l'amministrazione decide definitivamente: elabora il provvedimento e lo adotta.

D. **La fase di comunicazione**

In quest'ultima fase l'amministrazione porta a conoscenza dei destinatari il provvedimento finale, tramite notifica o comunicazione su supporto cartaceo o digitale nelle forme di cui al D.Lgs. n. 82 del 2005 - *Codice dell'amministrazione digitale*.

La nota MIUR N. 3602 del 31 luglio 2008 rammenta che le **formalità procedurali** relative ai procedimenti disciplinari, iniziati d'ufficio nei casi di rilevata infrazione del codice disciplinare da parte degli alunni, dovranno essere delineate nei rispettivi Regolamenti di disciplina d'istituto.

A mero titolo indicativo, nell'ipotesi di infrazioni disciplinari per le quali corrispondano sanzioni consistenti nell'allontanamento dalla comunità scolastica, il Regolamento di disciplina d'istituto dovrebbe contemplare le modalità attuative delle seguenti attività:

1. Contestazione dell'infrazione;
2. Comunicazione di avvio del procedimento;
3. Informazione alla famiglia;
4. Istruttoria di approfondimento;
5. Ascolto e acquisizione delle ragioni dello studente in presenza, se minorenne, del genitore;
6. Eventuale acquisizione di memorie scritte da parte dello studente o della famiglia in vista delle decisioni del CdC;
7. Convocazione del Consiglio di Classe (nella sua composizione allargata composta, cioè, dai docenti, dai genitori e dagli studenti eletti rappresentanti in seno al Consiglio di classe) con audizione dell'alunno e rispettiva famiglia. In tale sede si procede all'esamina del caso e si delibera la sanzione (principale) e la sanzione sostitutiva;
8. Comunicazione alla famiglia della sanzione ed eventuale accettazione della sanzione sostitutiva;
9. Eventuale allontanamento dalla scuola;

I procedimenti disciplinari nei confronti degli alunni come procedimenti amministrativi

Ufficio Scolastico Regionale per la Sardegna - Direzione Generale

10. Cura delle relazioni durante l'assenza in vista del rientro;

11. Ripresa della frequenza regolare.

Si rappresenta sin d'ora che le modalità procedurali generalmente adottate dalle singole autonomie scolastiche, più che prevedere l'emanazione di specifici atti o dar luogo a distinte iniziative finalizzate a ricomprendere le attività sopra elencate, risultano sovente connotate da una serie di azioni vevoli a ricomprendere atti/azioni/iniziative più propriamente riconducibili a fasi distinte del procedimento amministrativo.

2.2 Avvio del procedimento

È innanzitutto necessario precisare che l'avvio dell'esercizio del potere da parte dell'amministrazione scolastica, non può essere casuale, dato che questa dovrà necessariamente agire nel pubblico interesse (esigenza di buon andamento, imparzialità e giustizia) dando precipua applicazione ai dettami rinvenibili nel regolamento di disciplina adottato.

Si ricorda, infatti, come rappresentato al Capitolo 1, che lo Statuto non specifica i modelli comportamentali la cui violazione può essere qualificata in termini di "illecito disciplinare" né disciplina le procedure di irrogazione, ma rimanda tale compito all'autonoma organizzazione di ciascuna istituzione scolastica.

Pertanto, concretizzatasi una determinata condotta espressamente rubricata nel proprio regolamento disciplinare dalla cui applicazione debba conseguire l'irrogazione di una precisa sanzione disciplinare, **il potere deve essere necessariamente esercitato**: non è più una facoltà dell'Amministrazione ma diventa un obbligo (obbligo di procedere).⁴

Da non sottovalutare, sul piano civilistico, le fattispecie di responsabilità civile che potrebbero conseguire a carico del Dirigente Scolastico nei confronti dei soggetti il cui comportamento omissivo da parte della scuola abbia arrecato un danno. Si pensi, in particolare, a problematiche ascrivibili ad episodi di **bullismo o cyberbullismo**.

Anche alla luce delle considerazioni svolte al paragrafo 1.2, fatta eccezione per le sanzioni disciplinari diverse dall'allontanamento temporaneo dalla comunità scolastica (art. 4 comma 1 dello Statuto), quali, ad esempio, il richiamo/ammonizione verbale o la nota/ammonizione sul registro, conseguenti ad infrazioni disciplinari di modesta gravità dalle quali, salvo particolari

⁴ Cerulli Irelli V., Lineamenti di diritto amministrativo, Giappichelli, Torino, 2021

I procedimenti disciplinari nei confronti degli alunni come procedimenti amministrativi

Ufficio Scolastico Regionale per la Sardegna - Direzione Generale

situazioni di recidiva (vedi fattispecie a formazione progressiva al par.1.2), non possano conseguire sanzioni disciplinari che comportino l'allontanamento temporaneo dello studente dalla comunità scolastica, ai sensi degli artt. 7 e 8 della legge n. 241/1990, l'amministrazione scolastica **dovrà dare formale notizia dell'avvio del procedimento e procedere alla contestazione degli addebiti.**

Secondo una consolidata giurisprudenza l'obbligo di previa comunicazione di avvio del procedimento rappresenta un principio di carattere generale dell'azione amministrativa diretto a garantire l'instaurazione di un contraddittorio procedimentale tra le parti interessate in relazione a tutti gli aspetti che assumono rilievo ai fini della decisione finale, per la salvaguardia del buon andamento e della trasparenza dell'Amministrazione, anche in un'ottica deflattiva del contenzioso. Esso è finalizzato a consentire alla parte interessata di partecipare al procedimento amministrativo fin dal momento del suo concreto avvio o, quantomeno, di inserirsi in una fase che non sia avanzata o, peggio, conclusiva, giacché risulterebbero del tutto eluse le finalità partecipative e di trasparenza dell'azione amministrativa⁵.

La scuola dovrà provvedere, dunque, a dare comunicazione personale ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti (alunno e familiari) ed a quelli che per legge debbono intervenire (il Consiglio di Classe nella sua composizione allargata o il Consiglio di Istituto).

Con riferimento alla procedura richiesta per procedere ai predetti adempimenti da parte delle scuole, possono citarsi alcuni orientamenti giurisprudenziali che condurrebbero a ritenere **valide differenti modalità operative**. Si riporta, ad esempio, un passaggio della sentenza del TAR per l'Emilia Romagna (Sez. Prima) N. 800/2016, espressosi in questi termini: *“lo studente minorenni sottoposto a procedimento disciplinare ha ricevuto formale contestazione degli addebiti in data 24/2/2015: dapprima alla presenza degli altri studenti della classe [...] e, in un secondo momento, quando il minore era accompagnato dalla madre”*. La pronuncia prevedrebbe dunque come adeguata la **semplice comunicazione verbale non preceduta da formale convocazione**.

Sebbene tale ipotesi possa dunque risultare percorribile, è comunque necessario prevedere opportuni accorgimenti idonei a far sì che i soggetti coinvolti **non possano disconoscere l'avvenuto svolgimento**.

⁵ Cerulli Irelli V., Lineamenti di diritto amministrativo, Giappichelli, Torino, 2021

I procedimenti disciplinari nei confronti degli alunni come procedimenti amministrativi

Ufficio Scolastico Regionale per la Sardegna - Direzione Generale

Al proposito deve infatti evidenziarsi il parere del Consiglio di Stato, Sez. II, espressosi con parere n.3186 del 10-07-2013, il quale ha affermato che *“il Dirigente scolastico, avuto notizia di episodi che configuravano fattispecie previste nel Regolamento di Istituto quali passibili di sanzioni disciplinari [...] avrebbe dovuto, innanzitutto, notificare **comunicazione scritta dell’avvio del procedimento agli esercenti la potestà genitoriale**, e poi convocare il Consiglio di Istituto completo di tutte le sue componenti, compreso lo studente, il quale avrebbe dovuto essere invitato ad esporre le proprie ragioni, previa contestazione degli addebiti.”*

Tale parere porterebbe pertanto a ritenere che l’amministrazione **debba procedere, formalmente e per iscritto, alla comunicazione dell’avvio del procedimento disciplinare e alla contestazione degli addebiti.**

Al riguardo, dato atto della peculiarità del procedimento disciplinare nei confronti degli alunni, in considerazione dell’ormai diffuso utilizzo del registro elettronico per la notifica di comportamenti biasimevoli e del coinvolgimento di un organo collegiale chiamato a decidere sul provvedimento finale, per l’adunanza del quale deve necessariamente provvedersi alla convocazione formale dell’organo stesso, risultano sovente adottate dalle scuole modalità procedurali sostitutive e assorbenti rispetto alle finalità della comunicazione di avvio del procedimento e della contestazione degli addebiti.

Risulta dunque opportuno soffermarsi sulle richiamate modalità procedurali generalmente adottate dalle singole autonomie scolastiche, finalizzate in particolare:

- alla formalizzazione dell’osservazione/presa d’atto della condotta non conforme da parte dell’alunno tramite registro elettronico. In tal modo, oltre a notificare alla famiglia dell’alunno la rilevata infrazione, e pertanto procedere alla sua contestazione, si fornirà data certa all’evento.
- alla eventuale convocazione della famiglia tramite il registro stesso. In tale occasione si potranno esporre le condotte irrispettose del regolamento di disciplina e le conseguenziali sanzioni disciplinari previste;
- alla convocazione del Consiglio di Classe (nella sua composizione allargata composta, cioè, dai docenti, dai genitori e dagli studenti eletti rappresentanti in seno al Consiglio di classe) o d'Istituto, con audizione dell’alunno e rispettiva famiglia a garanzia del contraddittorio procedimentale.

Resta inteso che potrebbe ragionevolmente procedersi alla formale **comunicazione di avvio del procedimento con unico atto scritto di convocazione** (che fungerà anche da formale

contestazione degli addebiti, nei casi in cui il registro elettronico non possa assolvere a tale finalità), indirizzato alla famiglia dell'alunno (se minorenni) e ai componenti dell'organo collegiale competente a deliberare in merito, avendo cura di procedere alle opportune surroghe dei componenti laddove emergessero incompatibilità per conflitto di interesse. In tal caso, tuttavia, l'atto di convocazione non potrà mancare di prevedere una serie di accorgimenti di cui si discuterà al paragrafo 2.4.

Si evidenzia come la norma ponga un'eccezione all'obbligo generale di comunicazione laddove sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di **celerità del procedimento**. In tale eccezione rientra l'esercizio dei c.d. **poteri d'urgenza** che consentono all'autorità amministrativa di provvedere prontamente per **evitare il verificarsi di un grave danno**. Detti poteri potrebbero dunque certamente applicarsi nei casi in cui le condotte di uno studente possano **costituire un serio rischio per l'incolumità di terzi**.

2.3 Conduzione dell'istruttoria

Come si è detto, si dovrà procedere all'acquisizione degli elementi necessari al fine di una completa analisi e valutazione delle condotte costituenti infrazione al codice disciplinare. Particolare cura dovrà essere riposta nella raccolta di eventuali elementi probatori di approfondimento, laddove necessari, da acquisire ex-ante alla fase decisionale (in occasione della seduta dell'organo collegiale chiamato a deliberare, laddove questo sia previsto da Statuto), e in tutti quei casi in cui questi coinvolgano dati sensibili oggetto di diffusione non autorizzata, il cui trattamento, ai fini del procedimento stesso, dovrebbe essere oggetto di particolari attenzioni e cautele.

Potrebbe, altresì, rendersi opportuno dare luogo al contraddittorio procedimentale tramite il "dialogo" con l'alunno destinatario della sanzione disciplinare e, se minorenni, con la sua famiglia.

Si ricorda che in tale fase deve essere garantita la **partecipazione al procedimento** attraverso l'esercizio della facoltà di prendere visione degli atti concernenti il procedimento e di *"presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare"* (art. 10 della Legge).

Nel ribadire l'importanza della comunicazione di avvio del procedimento, anche nelle forme discusse nel precedente paragrafo, risulta non meno importante sottolineare la rilevanza della **garanzia del diritto alla difesa**.

Al proposito, si riporta integralmente, qui nel seguito, quanto contenuto nel parere del Consiglio di Stato, Sez. II, parere n.3186 del 10-07-2013: *“Non sfugge a questo Consiglio di Stato che i provvedimenti disciplinari, in ambito scolastico, hanno finalità prettamente educativa, in quanto mirano al rafforzamento del senso di responsabilità degli studenti ed al ripristino di rapporti corretti all'interno della comunità scolastica. **La cura di tali interessi non può, tuttavia, comportare una qualsivoglia deroga o affievolimento del diritto alla difesa, che nel procedimento amministrativo è assicurato attraverso la scansione di una serie di atti che assicurano la pienezza del contraddittorio. E ciò vale, a maggior ragione, nel particolare e delicato contesto scolastico, atteso che la finalità pedagogica dell'azione disciplinare in tale ambito deve mirare a condurre gli studenti, che hanno violato i propri doveri, ad assumere consapevolezza del disvalore sociale della propria condotta, attraverso un rapporto dialettico e costruttivo con i docenti e l'intera comunità scolastica. Non è, pertanto, ammissibile che agli studenti incolpati venga limitato il diritto alla difesa, precludendo loro la possibilità di esporre responsabilmente le proprie ragioni di fronte a contestazioni specifiche. Non è un caso che l'articolo 4 del DPR n. 249/1998 testualmente affermi che “nessuno può essere sottoposto a sanzioni disciplinari senza essere stato prima invitato ad esporre le proprie ragioni”.***

Dunque **in nessun caso, fatti salvi i provvedimenti cautelari emessi nei casi di effettivo allarme e urgenza**, comunque da ratificare da parte degli organi collegiali di competenza se disposti dal Dirigente Scolastico, **è ammessa la compromissione dell'esercizio della difesa**.

È anche opportuno soffermarsi sulle modalità da adottarsi per l'assolvimento di tale fase procedimentale. Si rappresenta, allo scopo, quanto riportato nella sentenza TAR Marche, Ancona, Sez. I, sentenza 695/2018, che respingendo un ricorso afferma: *“sulla lamentata violazione del principio del **contraddittorio**, va invece precisato che né l'art. 3 del codice di comportamento degli alunni, né l'art. 4, comma 3, del DPR n. 249 del 1998 impongono particolari formalità al fine di consentire l'interlocuzione tra la scuola e gli interessati, ben **potendo ciò avvenire mediante colloqui informali** (come di fatto nella specie accaduto; la circostanza, del resto, non è smentita dai ricorrenti, che, nell'ultima memoria depositata, non escludono che il padre del ragazzo abbia conferito con la dirigente scolastica prima*

dell'adozione del provvedimento sanzionatorio [...], ma lamentano che del colloquio non ci sia traccia agli atti del giudizio)".

Risulta dunque opportuno che delle audizioni a difesa, se non disposte con formale convocazione scritta, la scuola tenga traccia **formalizzandone l'avvenuto svolgimento**.

Con riguardo alle possibili iniziative intraprese dalle scuole e riconducibili alla fase dell'istruttoria procedimentale, possono citarsi le attività tese:

- allo svolgimento dell'istruttoria di approfondimento dei fatti oggetto di contestazione disciplinare, anche mediante eventuali audizioni e deposizioni testimoniali di controinteressati o persone informate dei fatti;
- all'ascolto e all'acquisizione delle ragioni dello studente, eventualmente in presenza del genitore, **ulteriori e preliminari alla seduta dell'organo collegiale competente** a deliberare sulle sanzioni disciplinari corrispondenti all'allontanamento dalla comunità scolastica;
- all'eventuale acquisizione di memorie scritte da parte dello studente o della famiglia.

Ove all'infrazione contestata corrispondano sanzioni comportanti l'allontanamento dalla comunità scolastica (art. 4, commi 8, 9, 9-bis e 9 ter), laddove la scuola non procedesse all'ascolto e acquisizione delle ragioni dello studente, anche sotto forma di memorie scritte, preliminarmente alla seduta dell'organo collegiale, **il diritto alla difesa e il contraddittorio procedimentale potrà comunque esercitarsi, come concretamente accade, in occasione della seduta dell'organo collegiale**. Particolare attenzione deve essere comunque riservata in tutti quei casi in cui la sanzione disciplinare sia invece riconducibile alle fattispecie di cui all'art. 4 comma 1 dello Statuto, risultando comunque idonea, in virtù delle previsioni del Regolamento interno di disciplina adottato dall'istituto scolastico, a produrre effetti giuridici rilevanti che andranno a riflettersi sul voto di condotta (si veda al riguardo la sentenza TAR Lombardia, Sez. III, sent. 13 giugno 2018, n. 1494). In tal caso deve essere tutelata la partecipazione al procedimento (diritto al contraddittorio – diritto alla difesa) secondo le possibili forme e criteri di cui si è detto.

Per le infrazioni corrispondenti a sanzioni comportanti l'allontanamento dalla comunità scolastica (art. 4, commi 8, 9, 9-bis e 9 ter), si dovrà procedere ad invitare l'alunno e la famiglia a partecipare alla seduta del competente organo collegiale per esporre le proprie ragioni a difesa informandoli, altresì, che è ammessa la produzione di memorie scritte e documenti che

lo stesso organo esaminerà nel corso della seduta. Sostiene la giurisprudenza che della valutazione delle ragioni a difesa, esposte dall'alunno e/o dalla famiglia, *“è necessario che vi sia traccia nel provvedimento finale, atteso che il giusto provvedimento cui tende la cultura della partecipazione non è quello che accontenti il privato, ma quello che assicuri l'effettivo conseguimento dell'interesse pubblico, motivando in ordine alle scelte effettuate anche in ragione degli interessi privati in gioco”* (Consiglio di Stato, IV Sez., 22 giugno 2020, n.3556).

Contestualmente al predetto invito, si avrà cura di informare l'alunno e la famiglia della possibilità di **prendere visione degli atti** del procedimento.

Può anche accadere che i fatti da accertare ai fini istruttori assumano una connotazione tale da prevedere l'intervento di ispettori incardinati presso il Ministero centrale o nelle articolazioni regionali a livello locale. L'intervento di questi ultimi, generalmente dovuto ai riflessi mediatici associati a situazioni di particolare gravità, può anche essere richiesto dalla scuola stessa allo scopo di acclarare fatti compresi nella sfera giuridica di soggetti terzi⁶. A conclusione di tali visite ispettive disposte, generalmente dal Direttore Generale dell'USR della regione di riferimento, verrà predisposta idonea relazione che costituirà un atto servente all'istruttoria del procedimento disciplinare. In tal caso potrà prevedersi l'interruzione dei termini per la conclusione del procedimento.

2.4 La decisione

Svolta la fase istruttoria si giungerà a quella decisoria. Come ampiamente discusso nel Capitolo 1, per le sanzioni ricondotte alle previsioni di cui all'articolo 4 comma 1 dello Statuto, viene rimessa ai regolamenti disciplinari dei singoli istituti la competenza dell'individuazione dei soggetti (docenti, collaboratore del dirigente, dirigente) chiamati ad irrogare le sanzioni di minor gravità.

Lo Statuto assegna la competenza a deliberare sull'irrogazione delle sanzioni corrispondenti all'allontanamento dalla comunità scolastica non superiore a 15 giorni, ai Consigli di Classe. Le sanzioni di gravità superiore dovranno essere adottate dal Consiglio d'Istituto.

Dato che per queste ultime fattispecie sanzionatorie (art. 4 comma 6 e seguenti dello Statuto) la fase decisoria è rimessa, per legge, a specifici organi collegiali, è opportuno soffermarci sugli accorgimenti da adottarsi per la convocazione di detti organi.

⁶ Cerulli Irelli V., Lineamenti di diritto amministrativo, Giappichelli, Torino, 2021

I procedimenti disciplinari nei confronti degli alunni come procedimenti amministrativi

Ufficio Scolastico Regionale per la Sardegna - Direzione Generale

In particolare, la **convocazione della seduta**, da indirizzare alla famiglia dell'alunno (se minorenni), allo stesso studente e ai componenti **dell'organo collegiale** competente, non dovrà mancare di:

- indicare chiaramente, con le dovute cautele in ordine al rispetto della privacy (valutando se procedere con separata nota integrativa individuale), le condotte costituenti infrazione disciplinare (addebiti contestati così come tipizzati nel Codice di disciplina adottato dall'istituto) attribuite all'alunno, comunque già contestate anticipatamente con comunicazione ai genitori tramite registro elettronico, avendo anche cura di indicare il corrispondente apparato sanzionatorio previsto da regolamento;
- invitare l'alunno e la famiglia a partecipare alla seduta per esporre le proprie ragioni a difesa (partecipazione al procedimento – diritto alla difesa) informandoli che è ammessa la produzione di memorie scritte e documenti da presentare che l'organo collegiale esaminerà nel corso della seduta;
- convocare l'organo collegiale nella seduta allargata alla partecipazione dei rappresentanti dei genitori e degli alunni (nel caso di scuola secondaria di secondo grado) con congruo anticipo (almeno 5 giorni, salvo riduzioni in situazioni connotate da carattere d'urgenza previste da regolamento), avendo cura di procedere alle opportune surroghe dei componenti laddove emergessero incompatibilità per conflitto di interesse;
- informare l'alunno e la famiglia della facoltà di prendere visione degli atti del procedimento (se a questo non si fosse previamente provveduto con separata comunicazione di avvio del procedimento).

Dovrà porsi particolare attenzione alla gestione dei lavori dell'organo collegiale. È infatti importante che tutti i componenti del Consiglio di Classe, nella configurazione allargata ai rappresentanti dei genitori e degli studenti, secondo le previsioni dell'art.5 comma 2 del D.Lgs 297/1994, o del Consiglio d'Istituto, possano partecipare ai lavori dell'organo. La nota ministeriale prot. 3602/PO del 31 luglio 2008 precisa *“con riferimento al Consiglio di classe si deve ritenere che l'interpretazione maggiormente conforme al disposto normativo (art. 5, D.Lgs. n. 297/1994) sia nel senso che tale organo collegiale quando esercita la competenza in materia disciplinare deve operare nella composizione allargata a tutte le componenti, ivi*

I procedimenti disciplinari nei confronti degli alunni come procedimenti amministrativi

Ufficio Scolastico Regionale per la Sardegna - Direzione Generale

compresi pertanto gli studenti e i genitori, fatto salvo il dovere di astensione (es. qualora faccia parte dell'organo lo studente sanzionato o il genitore di questi) e di successiva e conseguente surroga". Tale orientamento è certamente fondato, dovendosi osservare che nella disciplina della composizione e delle competenze dell'organo in questione, contenuta nell'art. 5 del D.Lgs. n. 297 del 1995, la composizione "ristretta" dello stesso è limitata "alla realizzazione del coordinamento didattico e dei rapporti interdisciplinari". Inoltre, sul piano sistematico, detta soluzione appare coerente con la presenza dei genitori nell'azione disciplinare derivante dall'attribuzione di competenze in materia al Consiglio d'Istituto per effetto delle modifiche introdotte con il D.P.R. n. 235 del 2007, non essendo prevista una composizione variabile di detto organo.

Appare anche utile sottolineare l'importanza di garantire la **completezza dell'organo collegiale nella composizione allargata**, al punto tale che laddove la scuola non abbia ancora proceduto alle elezioni per il rinnovo delle rappresentanze annuali si debba comunque procedere alla convocazione dei componenti eletti nell'anno scolastico precedente, giacché questi restano in carica sino all'insediamento dei nuovi componenti. Si cita, al proposito, uno stralcio della sentenza T.A.R. Campania, Sez. IV, sentenza 529/2021: *"la mancata convocazione dei rappresentanti dei genitori al Consiglio di classe del 10.10.2019 inficia la regolarità della composizione del Consiglio di classe in quanto, sebbene non fossero stati eletti i rappresentanti per l'anno in corso, dovevano ritenersi ancora in carica, in regime di prorogatio, quelli nominati nel precedente anno scolastico che possedessero ancora i requisiti di legittimazione (v. art. 5 d.lgs. 297/1994, art. 50 co. 4 O.M. n. 215 del 15 luglio 1991) [...] Il Consiglio di classe, riunito nella sola componente docente, era, quindi, organo incompleto che non poteva assumere validamente la deliberazione relativa alla sanzione disciplinare a carico dell'allievo ricorrente. La mancata partecipazione al dibattito della componente elettiva, neppure convocata e senz'altro importante rispetto all'esercizio della delicata funzione disciplinare, inficia la deliberazione al di là di qualsiasi prova di resistenza".*

Per quanto attiene al tema della protezione dei dati personali, è evidente che i genitori, come i docenti, assumono la qualità di soggetti autorizzati al trattamento sotto l'autorità diretta del titolare o del responsabile (ex art.4, punto 10, Regolamento UE 2016/679), alla stregua dell' "incaricato" del trattamento dei dati personali di cui all'art.30 del D.Lgs n.196 del 2003.

Sarà necessario che l'alunno e i propri familiari possano fornire gli elementi a difesa, ritenuti opportuni, alla presenza di tutti i componenti i quali saranno poi chiamati a deliberare in

merito alla sanzione principale e alla sanzione alternativa di cui si è diffusamente trattato nel paragrafo 1.2. Laddove accada che il genitore componente l'organo sia "interessato" alla questione (perché il figlio è l'incolpato o la vittima della condotta stigmatizzata) dovrà necessariamente astenersi, al fine di non rischiare di incorrere nel reato di abuso d'ufficio⁷.

L'organo collegiale, chiamato ad adottare il provvedimento disciplinare, presterà particolare cura alla formulazione della delibera, da enunciarsi in modo completo e preciso.

Può essere citato, al riguardo, il caso trattato nella sentenza del TAR Marche, Pescara, Sez. I, sentenza 112/2017, che ha accolto il ricorso per l'annullamento di un provvedimento disciplinare per il quale i ricorrenti hanno denunciato *"la violazione degli artt. 4 e 5 del D.P.R. 249/1998 e degli artt. 3,7 e 10 della legge 241/1990, perché la motivazione sarebbe carente in tutti i provvedimenti impugnati, essendo in essi omessa una puntuale contestazione degli addebiti, essendosi limitati a indicare solo genericamente le norme violate"*.

Si vuole in questa sede suggerire, a mero titolo di esempio, il contenuto di una **ipotetica delibera dell'organo collegiale** chiamato a irrogare la sanzione corrispondente all'allontanamento dalla comunità scolastica, delibera che dovrà essere integralmente riportata nel verbale della seduta, ostensibile a chi detenga un interesse giuridicamente tutelato:

"Il Consiglio di classe, sentito a difesa l'alunno, il quale ... [respinge le accuse ... /nega di aver assunto comportamenti irregolari/contesta .../ riconosce di aver manifestato un comportamento scorretto-offensivo nei confronti di ...], informata la famiglia/udita in contraddittorio la famiglia, data lettura delle memorie difensive allegate al presente verbale/acquisite agli atti dell'istituto con prot ..., considerata la gravità degli atti compiuti dall'alunno, rubricati ai punti x, y, z, ... dell'art. x del Codice disciplinare degli alunni, ritenuta sussistente la gravità/l'aggravante/la recidiva ..., delibera all'unanimità di disporre nei confronti dell'alunno ..., come sanzione principale la sospensione per n. ... giorni, senza obbligo di frequenza, da scontare nei giorni e prevedere, come sanzione alternativa ... , da svolgersi nei giorni ... con le seguenti modalità ...

Per permettere che l'alunno possa seguire l'attività didattica anche nei giorni in cui è sospeso dalla frequenza delle lezioni, si dovrà procedere a ...

⁷ Capaldo L., Paolucci L., Il Diritto per il Dirigente Scolastico, Spaggiari, 2012

Avverso la presente delibera di sanzione, in base all'art. xx del Codice disciplinare della scuola, è consentito ricorso all'Organo di garanzia dell'istituto stesso entro 15 giorni dalla notifica del presente provvedimento. Il responsabile legale dell'istituto darà attuazione al provvedimento adottato."

La facoltà di avvalersi della sanzione alternativa a quella principale, se non già acquisita in occasione della seduta dell'organo collegiale chiamato a deliberare, dovrà essere formalmente proposta alla famiglia dell'alunno, se minorenni.

Una volta assunta la deliberazione collegiale, perfezionata con la relativa verbalizzazione, questa deve essere **recepita dal Dirigente Scolastico, organo monocratico, il quale con ulteriore atto la esterna**: soltanto una volta emanato questo atto la fase decisoria del procedimento si perfeziona e gli effetti si producono (modello di decisione pluristrutturata a deliberazione collegiale preliminare)⁸.

Il dirigente scolastico formulerà l'atto amministrativo corrispondente alla sanzione disciplinare, produttivo di effetti negativi sulla sfera giuridica dell'alunno, che dovrà essere oggetto di comunicazione all'alunno e alla relativa famiglia. Tale atto dovrà, inoltre, essere inserito nel fascicolo dell'alunno. La notificazione del provvedimento potrà avvenire nelle modalità individuate nel regolamento d'istituto (brevi manu, registro elettronico, PEC, raccomandata AR, ...). Trattandosi di **atto recettizio il provvedimento acquisirà efficacia e decorreranno i termini di impugnazione dalla data in cui lo stesso perviene alla conoscenza dei destinatari**.

2.4.1 L'atto e la motivazione

Pur non rientrando tra le finalità del presente lavoro la dettagliata disamina della struttura del provvedimento amministrativo finale, materia, peraltro, connotata da una riconoscibile confusione⁹, si indicheranno, qui di seguito, gli elementi costitutivi dell'atto che non dovranno essere omessi¹⁰:

1. parte introduttiva
 - 1.1 denominazione formale del tipo di provvedimento (decreto);
 - 1.2 indicazione dell'autorità emanante (dirigente scolastico);

⁸ Virga P., Diritto amministrativo – Atti e ricorsi, Giuffrè, Milano, 2001

⁹ Cerulli Irelli V., Lineamenti di diritto amministrativo, Giappichelli, Torino, 2021

¹⁰ Capaldo L., Paolucci L., Il Diritto per il Dirigente Scolastico, Spaggiari, 2012.

- 1.3 oggetto del provvedimento (irrogazione di sanzione disciplinare allo studente);
- 1.4 numero di protocollo;
- 2. parte centrale
 - 2.1 premessa o preambolo (riepilogo delle fasi del procedimento disciplinare);
 - 2.2 motivazione;
 - 2.3 dispositivo;
- 3. parte finale
 - 3.1 luogo in cui il provvedimento è adottato;
 - 3.2 data di adozione del provvedimento;
 - 3.3 sottoscrizione;
 - 3.4 indicazione del termine e dell'autorità alla quale è possibile presentare ricorso.

I difetti di forma degli atti amministrativi si configurano, generalmente, come meri vizi di legittimità. Laddove il difetto di forma non abbia inciso sostanzialmente sulla qualità della decisione finale, il provvedimento, ancorché anomalo, **non è annullabile**.

Si ritiene utile, in questa sede, soffermarsi sulla **motivazione**, essenziale ai fini della legittimità dell'atto amministrativo emanato, il cui obbligo è sancito dall'articolo 3 della L. n. 241/1990.

Tale articolo stabilisce che la motivazione deve indicare **i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche** che hanno determinato la decisione dell'Amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria.

I presupposti di fatto sono le situazioni fattuali individuate dall'Amministrazione e da questa poste a fondamento del provvedimento; le ragioni giuridiche, invece, sono le argomentazioni di diritto che sorreggono i provvedimenti amministrativi, giustificando, dal punto di vista della legge, le scelte dell'Amministrazione. Il riferimento alle risultanze dell'istruttoria non implica solo che la parte decisoria del provvedimento sia coerente con le acquisizioni probatorie, ma anche che la motivazione emerga dall'attenta valutazione di tutti gli elementi che emergono dalle stesse, sia favorevoli che contrari alle scelte effettuate dall'Amministrazione con il provvedimento finale¹¹.

La **congrua motivazione** del provvedimento sanzionatorio, necessaria a far comprendere al destinatario le ragioni della decisione adottata, nonché l'interesse pubblico concretamente perseguito dall'Amministrazione con quel determinato provvedimento, dovrà essere esternato

¹¹ Caringella F., Compendio di diritto amministrativo, Dike, Roma, 2018

chiaramente attraverso espressioni idonee¹², pertanto comprensibili dagli interessati, e discendere da una adeguata e completa istruttoria e dalla coerenza degli atti interni con particolare attenzione al **precipuo rispetto di quanto previsto nei singoli Regolamenti interni di disciplina** dei singoli istituti, a norma dell'articolo 4 comma 1 dello Statuto.

A prescindere dall'avvenuto confronto e partecipazione in occasione della seduta dell'Organo Collegiale, sede in cui l'alunno e i propri familiari hanno avuto modo di esporre le proprie ragioni a difesa, la non aderenza delle procedure adottate rispetto alle previsioni dei singoli regolamenti di disciplina, così come l'**assenza di una precisa identificazione dei comportamenti attribuiti e contestati** all'alunno con riferimento alle **condotte costituenti infrazione disciplinari specificatamente rubricate** nei relativi regolamenti, potrà determinare la sussistenza di vizi del provvedimento disciplinare adottato, comportanti **l'annullabilità dell'atto amministrativo** (art. 21 octies della L. n.241/1990).

Deve evidenziarsi come non sia ammissibile la **motivazione postuma** alla formazione del provvedimento disciplinare (non trattandosi di atto vincolato), magari a seguito di reclamo al Dirigente Scolastico o agli organi di giudizio succitati.

È utile, al proposito, richiamare un passaggio del parere del Consiglio di Stato, Sez. II, parere n.3186 del 10-07-2013:

*“Fondate ed assorbenti appaiono talune censure mosse dai ricorrenti. Emerge chiaramente il difetto di istruttoria, oltre che la carenza motivazionale: vizi puntualmente dedotti dai ricorrenti e che meritano, quindi, accoglimento. [...] appare evidente che, **a posteriori, l'Amministrazione tenta di dare giustificazione ad una serie di doglianze [...] che, semmai, avrebbero dovuto trovare ingresso nei provvedimenti adottati [...] si assiste, nel caso di specie, ad una sorta di motivazione postuma rispetto all'adozione degli atti impugnati, che, invece, rinvergono il loro fondamento in una istruttoria carente ed in una motivazione palesemente incongrua. I provvedimenti gravati risultano evidentemente viziati nei loro presupposti, a prescindere dall'eventuale coerenza e giustizia sostanziale**”.*

I vizi di cui si è detto costituiscono elementi che, se dedotti dai ricorrenti, risultano sovente causa di accoglimento dei ricorsi finalizzati all'annullamento dei provvedimenti disciplinari e di ogni altro atto ad essi presupposto, preparatorio, connesso e consequenziale.

I difetti di illogicità e contraddittorietà tipici dell'eccesso di potere che possono derivare da una carente motivazione, non risultano necessariamente riconosciuti in sede di giudizio nei casi di

¹² Cerulli Irelli V., Lineamenti di diritto amministrativo, Giappichelli, Torino, 2021

I procedimenti disciplinari nei confronti degli alunni come procedimenti amministrativi

Ufficio Scolastico Regionale per la Sardegna - Direzione Generale

lamentata **violazione del principio di proporzionalità e gradualità delle sanzioni disciplinari**, cui la sanzione deve soggiacere ai sensi dell'articolo 4 comma 4 dello Statuto. Si riporta, al proposito, un estratto della sentenza TAR Marche, Ancona, Sez. I, sentenza 695/2018: *“si osserva che legittimamente la scuola, nell’ambito della discrezionalità che le è propria anche in ordine alla valutazione della gravità del comportamento sanzionabile - **censurabile in questa sede solo se connotata da macroscopici errori o da manifesta illogicità e irrazionalità**, vizi tuttavia non riscontrabili nel caso di specie - ha ritenuto che il gesto commesso dall’alunno, anche per l’intenzionalità dello stesso [...] possa essere considerato un atto di violenza connotato da una certa gravità”*.

2.5 I tipici vizi dell’atto

Appare utile soffermarsi sui vizi comportanti l'**annullabilità dell’atto amministrativo**, in linea generale, per poi contestualizzare la trattazione ai provvedimenti disciplinari rivolti agli alunni. Detta trattazione si baserà, pur senza entrare nei dettagli dei singoli ricorsi, sulla presa in esame di numerosi riferimenti giurisprudenziali oltre all’analisi di una consistente casistica concretamente trattata da parte di un organo di garanzia regionale.

Ai sensi dell’art.21 *octies* della L. n. 241/1990 i vizi comportanti l’annullabilità dell’atto amministrativo¹³ sono i seguenti:

a) la **violazione di legge**

vizio di portata generale e riassuntiva, dato che è in grado di ricondurre ogni divergenza tra l’atto amministrativo e i precetti normativi. Si distingue l’omessa applicazione della legge, laddove l’amministrazione non ha applicato la norma o l’ha applicata erroneamente, dalla falsa applicazione della legge che ricorre ove l’amministrazione applichi ad un caso non contemplato una norma correttamente interpretata.

Possono citarsi alcuni indici sintomatici della violazione di legge, in origine caratteristici dell’eccesso di potere: difetto di istruttoria, erroneità o travisamento dei fatti, disparità di trattamento, difetto di motivazione.

¹³ Capaldo L., Paolucci L., Il Diritto per il Dirigente Scolastico, Spaggiari, 2012

b) **l'eccesso di potere**

vizio, di matrice giurisprudenziale, che attiene all'esercizio discrezionale del potere. Ricadono in tale fattispecie tutti i casi in cui l'autorità amministrativa non abbia bene esercitato il potere discrezionale seppure non siano ravvisabili vizi concernenti la violazione di legge. La prima forma nella quale si manifesta tale vizio è quella dello sviamento, in cui troviamo l'eccesso di potere nella sua forma genuina come vizio della discrezionalità: una volta dimostrato che il fine di una determinata azione amministrativa non è quello di legge, ma altro e diverso, o addirittura illecito, evidentemente il potere discrezionale, come potere in principio vincolato nel fine, si appalesa illegittimo¹⁴.

Risultano tipici indici sintomatici dell'eccesso di potere costruiti nel tempo dalla giurisprudenza, i seguenti: illogicità, irragionevolezza, incoerenza, contraddittorietà, ingiustizia manifesta, violazione di circolare.

c) **l'incompetenza**

vizio riconducibile alla violazione di legge dato che si riferisce a un atto adottato in violazione delle norme di legge che attribuiscono compiti e funzioni ad enti e organi. Per la scuola si parla di incompetenza assoluta e tipicamente, in relazione agli organi collegiali, è un vizio che si palesa per irregolare composizione degli organi collegiali, violazione delle regole di funzionamento, assenza dei quorum necessari, incompatibilità di componenti o conflitto di interesse.

Si può dunque procedere a ricondurre i vizi tipicamente dedotti dai ricorrenti in sede di impugnazione dei provvedimenti disciplinari innanzi all'OdG R. alle fattispecie della violazione di legge, eccesso di potere e incompetenza.

Possono essere ascritti alla **violazione di legge** tutti i vizi che affliggono l'atto dovuti all'omessa o errata applicazione del paradigma normativo che deve governare il procedimento disciplinare riferito agli studenti. Per il caso di specie dobbiamo pertanto riferirci allo Statuto, alla Legge n. 241/1990 e ai regolamenti disciplinari adottati dai singoli istituti.

Come facilmente comprensibile, è riscontrabile una grande casistica di illegittimità di tale specie di cui si è ampiamente discusso nei precedenti paragrafi.

Le tipologie più ricorrenti sono dovute alle seguenti carenze:

¹⁴ Cerulli Irelli V., Lineamenti di diritto amministrativo, Giappichelli, Torino, 2021

I procedimenti disciplinari nei confronti degli alunni come procedimenti amministrativi

Ufficio Scolastico Regionale per la Sardegna - Direzione Generale

- mancanza di contraddittorio o compromissione del diritto di difesa;
- mancata partecipazione al procedimento;
- superficiale ricostruzione dei fatti;
- mancata offerta di avvalersi della possibilità di convertire le sanzioni principali in attività alternative;
- non aderenza delle procedure adottate rispetto alle previsioni dei singoli regolamenti di disciplina;
- regolamenti di disciplina emanati in violazione dello Statuto dai quali conseguano scorretti apparati sanzionatori;
- contestazione di condotte non precisamente rubricate nei regolamenti di disciplina;
- addebito non formulato in modo preciso e puntuale con riguardo al fatto commesso e al precetto violato (carezza di motivazione).

Relativamente alle illegittimità riconducibili all'**eccesso di potere** possono invece citarsi le seguenti fattispecie:

- mancata corrispondenza tra sanzioni irrogate e condotte contestate così come desumibili da regolamento adottato;
- mancato rispetto dei principi di gradualità e di proporzionalità;
- disconoscimento della finalità educativa della sanzione inflitta.

Rispetto al vizio di **incompetenza** possono poi indicarsi le seguenti criticità:

- mancata convocazione dell'organo di garanzia nella composizione allargata;
- conduzione della seduta dell'organo collegiale in modalità non partecipata;
- mancata sostituzione per incompatibilità di componenti dell'organo collegiale.

Capitolo 3 - L'Organo di Garanzia interno

Contro le sanzioni disciplinari è ammesso ricorso, da parte di chiunque vi abbia interesse, entro **15 giorni** dalla comunicazione della loro irrogazione, a un apposito organo di garanzia interno alla scuola (OdG interno), istituito e disciplinato dai regolamenti delle singole istituzioni scolastiche, del quale fa parte almeno un rappresentante eletto dagli studenti nella scuola secondaria di secondo grado e dai genitori nella scuola secondaria di primo grado, che decide nel termine di quindici giorni. Non è richiesta la presentazione del ricorso da parte di un avvocato. L'organo di garanzia dovrà esprimersi nei successivi **10 giorni** (Art. 5 - Comma 1 dello Statuto).

Ove l'organo di garanzia non decida entro tale termine, la sanzione non potrà che ritenersi confermata (nota MIUR N. 3602 del 31 luglio 2008) venendo pertanto a perfezionarsi la fattispecie del silenzio-rigetto.

In considerazione dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità che incardinano l'azione amministrativa e in difetto di norme cogenti, si ritiene che l'organo goda di ampia libertà di intervento e che, pertanto, laddove espressamente previsto nei singoli regolamenti di istituto, gli si possa attribuire **funzione sindacatoria del merito della sanzione attribuita**, con diritto conseguente **non solo di annullare l'atto emesso in prima istanza dall'organo competente, ma direttamente di esprimersi nel merito confermando, modificando e, in linea di principio, aggravando, la sanzione irrogata**. Premesso che comunque un'eventuale azione peggiorativa non apparirebbe ossequiosa dello spirito di posizione di garanzia anche in riferimento all'applicazione del principio di proporzionalità e osservanza della finalità educativa che devono caratterizzare il provvedimento irrogato, si ritiene che il regolamento di istituto debba contenere conseguente esplicito divieto dell'organo a riformare in peius la sanzione. Contrariamente la possibilità di riconoscere la non proporzionalità di una sanzione irrogata, riformandola in termini migliorativi, può ritenersi ossequiosa della suddetta garanzia.

Lo Statuto non stabilisce se – nella fase del riesame – l'organo abbia facoltà di ascoltare, o ascoltare nuovamente lo studente interessato ed eventuali testimoni, ipotesi, questa, espressamente non prevista per l'Organo di Garanzia Regionale; così come non è nemmeno specificato se si possano eventualmente ammettere ulteriori documenti o prove testimoniali non già prodotti. Premesso che anche questo aspetto, in termini di possibilità ed eventualmente di modalità e tempistica, dovrebbe essere disciplinato dal regolamento d'istituto, qualora lo studente non sia stato ascoltato nel corso del procedimento, si ritiene

I procedimenti disciplinari nei confronti degli alunni come procedimenti amministrativi

Ufficio Scolastico Regionale per la Sardegna - Direzione Generale

ammissibile che l'Organo di Garanzia agisca in tal senso, ciò a tutela del corretto esercizio dell'azione amministrativa che la scuola deve garantire, poiché, diversamente, la sanzione sarebbe viziata (difetto di difesa) e se impugnata per via amministrativa, andrebbe incontro quasi sicuramente ad annullamento.

Come precisato con nota MIUR N. 3602 del 31 luglio 2008, il sistema di impugnazioni delineato dall'art. 5 dello Statuto non incide automaticamente sull'esecutività della sanzione disciplinare eventualmente irrogata, stante il principio generale che vuole dotati di esecutività gli atti amministrativi anche se non definitivi. La sanzione potrà essere eseguita pur in pendenza del procedimento di impugnazione, salvo quanto diversamente stabilito nel regolamento di istituto e, comunque, fatta salva la possibilità, da parte del ricorrente, di richiedere il risarcimento del danno patito per effetto dei provvedimenti impugnati e già eseguiti, innanzi al giudice amministrativo. In ogni caso, laddove, a fronte di ricorso, la sanzione corrispondente all'allontanamento dalla comunità scolastica fosse annullata dopo la sua esecuzione, ciò comporterà l'eliminazione degli effetti giuridici della sanzione sulla carriera dello studente.

Ai sensi dell'art. 5 comma 3 dello Statuto, viene inoltre attribuito all'OdG interno il potere di decidere, su richiesta degli studenti della scuola secondaria superiore o di chiunque vi abbia interesse, anche sui conflitti che sorgano all'interno della scuola in merito all'applicazione dello stesso Statuto.

Lo Statuto indica, inoltre, quale composizione debba rispettare, di norma, detto organo collegiale. Sempre presieduto dal Dirigente Scolastico, nella scuola secondaria di primo grado prevede la partecipazione di un docente designato dal Consiglio d'Istituto e due genitori eletti. Per la scuola secondaria di secondo grado uno dei due genitori eletti viene sostituito da uno studente eletto.

La nota MIUR N. 3602 del 31 luglio 2008, specifica con maggior dettaglio su quali aspetti i singoli regolamenti d'istituto dovranno intervenire:

a) Con riferimento alla composizione dell'OdG interno, rispetto:

- 1) al numero dei suoi membri, che in ragione delle componenti scolastiche che devono rappresentare non possono essere meno di quattro;
- 2) alle procedure di elezione e subentro dei membri, nonché alla possibilità di nominare membri supplenti, in caso di incompatibilità (es. qualora faccia parte dell'OdG. lo stesso soggetto che abbia irrogato la sanzione) o di dovere di astensione (es. qualora faccia parte dell'OdG lo studente sanzionato o un suo genitore);

I procedimenti disciplinari nei confronti degli alunni come procedimenti amministrativi

Ufficio Scolastico Regionale per la Sardegna - Direzione Generale

- 3) al numero di anni in cui l'organo resta in carica;
- b) Con riferimento al funzionamento dell'OdG interno, rispetto:
- 1) alla costituzione dell'organo e al quorum strutturale per la validità delle sedute, per il quale, se non diversamente previsto, deve ritenersi valida la regola generale di cui all'art.37 del D.Lgs n.297 del 1994 (metà più uno dei componenti in carica).
 - 2) al quorum funzionale o deliberativo. Incidenza delle astensioni volontarie di voto sulle deliberazioni.
 - 3) alla modalità di approvazione del verbale della seduta (anche tenuto conto che l'ostensione dello stesso sarà certamente richiesta nel caso in cui i ricorrenti non vedessero soddisfatti i motivi delle proprie doglianze).

Capitolo 4 - L'Organo di Garanzia regionale

Quale ulteriore fase impugnatoria contro le sanzioni disciplinari lo Statuto prevede un Organo di Garanzia regionale cui è possibile ricorrere in seconda istanza entro il termine di **15 giorni**, in analogia con quanto previsto dal comma 1 dell'art. 5 dello Statuto, decorrenti dalla comunicazione della decisione dell'OdG della scuola o dallo spirare del termine di decisione ad esso attribuito (nota MIUR N. 3602 del 31 luglio 2008). Discende, pertanto, che **non sia possibile presentare ricorso innanzi all'Organo di Garanzia regionale (OdG R.) se non si sia precedentemente provveduto a presentare il reclamo all'OdG interno all'istituto**. Appare utile precisare che tale rimedio si configura come ricorso gerarchico improprio¹⁵ in considerazione del fatto che tra l'autorità decidente e quella che ha emesso l'atto non esiste un vero e proprio rapporto di gerarchia, bensì un rapporto di vigilanza generica in quanto gli organi collegiali non sono soggetti a vincolo di gerarchia potendo decidere con votazione a maggioranza.

Deve evidenziarsi come a decidere in via definitiva sui reclami proposti, dagli studenti della scuola secondaria di secondo grado o da chiunque vi abbia interesse, è il Direttore Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale previo parere vincolante dell'OdG R. *“composto per la scuola secondaria superiore da due studenti designati dal coordinamento regionale delle consulte provinciali degli studenti, da tre docenti e da un genitore designati nell'ambito della comunità scolastica regionale, e presieduto dal Direttore dell'ufficio scolastico regionale o da un suo delegato.”* (art. 5 comma 3 dello Statuto). Per la scuola secondaria di primo grado in luogo degli studenti sono designati altri due genitori. I criteri per la designazione sono stabiliti da ogni USR, tuttavia si raccomanda che la componente alunni, per la scuola del secondo ciclo, venga designata dal coordinamento regionale delle consulte provinciali degli studenti, mentre la componente genitori avvenga tra i rappresentanti del Forum Regionale delle Associazioni dei genitori (FORAGS).

L'OdG R., svolta l'attività istruttoria, sulla base dei documenti pervenuti da parte dei ricorrenti e degli ulteriori documenti eventualmente richiesti e acquisiti da parte della scuola coinvolta, formulerà il proprio parere entro i 30 giorni (art. 5 comma 5 dello Statuto) successivi al

¹⁵ Virga P., Diritto amministrativo – Atti e ricorsi, Giuffrè, Milano, 2001

ricevimento del ricorso. Considerato che trattasi di organo consultivo, trova applicazione l'articolo 16 comma 4 del D.Lgs 241/1990, per cui *“Nel caso in cui l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, i termini di cui al comma 1 possono essere interrotti per una sola volta e il parere deve essere reso definitivamente entro quindici giorni dalla ricezione degli elementi istruttori da parte delle amministrazioni interessate.”*.

In caso di inutile decorso dei termini per l'espressione del parere vincolante, il Direttore Generale, o il Dirigente preposto, potrà decidere indipendentemente dall'acquisizione del parere.

La nota MIUR N. 3602 del 31 luglio 2008, prevede che l'OdG R. proceda all'istruttoria esclusivamente sulla base della documentazione acquisita o di memorie scritte prodotte da chi propone il reclamo o dall'Amministrazione, escludendo esplicitamente l'ipotesi di prevedere l'audizione orale del ricorrente o di altri controinteressati.

Si legge, nella richiamata nota ministeriale, come *“Il rimedio in esame, attraverso la valutazione della legittimità del provvedimento in materia disciplinare, potrà costituire occasione di verifica del rispetto delle disposizioni contenute nello Statuto sia nell'emanazione del provvedimento oggetto di contestazione sia nell'emanazione del regolamento d'istituto ad esso presupposto.”*.

Premesso che l'organo in parola è principalmente chiamato ad esprimere un giudizio di legittimità del provvedimento, basato sull'esame delle doglianze prospettate dal ricorrente, oltre che, incidentalmente, a svolgere un'azione di verifica dell'aderenza dei regolamenti adottati dall'istituto scolastico allo Statuto, è tuttavia opportuno, al proposito, precisare che l'OdG R. non esercita esclusivamente funzioni impugnatorie, potendosi esprimere contro le violazioni dello Statuto anche con riferimento ai contenuti dei singoli regolamenti di istituto. Sebbene ciò non costituisca una pratica frequente, l'OdG regionale può infatti pronunciarsi anche in relazione:

- all'esercizio del diritto di riunione e di assemblea (art. 2. co. 9),
- di associazione (art. 2, co. 10);
- all'utilizzo dei locali della scuola (art. 2, co. 10);
- al diritto di essere informati su decisioni e norme della scuola (art. 2 co. 3);
- alla mancata attivazione del dialogo costruttivo (art. 2, co. 4);
- alla mancata consultazione su scelte scolastiche rilevanti (art. 2, co. 5);
- alla mancata consultazione nell'adozione di regolamenti disciplinari (art. 6, co. 1);

I procedimenti disciplinari nei confronti degli alunni come procedimenti amministrativi

Ufficio Scolastico Regionale per la Sardegna - Direzione Generale

- al mancato rispetto dei diritti previsti dai regolamenti di Istituto in attuazione dello Statuto delle Studentesse e degli studenti.

Ricevuto un ricorso avverso l'irrogazione di un provvedimento disciplinare, l'Organo di Garanzia Regionale, esaminati i singoli motivi di impugnazione, dovrà emettere un parere che potrà essere di **conferma, di accoglimento totale o parziale, di annullamento, di remissione al medesimo o ad altro organo irrogante per una nuova valutazione. Potrà inoltre eccepire sulla legittimità della costituzione dell'OdG interno o del suo operato.**

Qualora il ricorso si intenda respinto, contro il provvedimento impugnato il ricorrente può adire l'autorità giurisdizionale competente. In tal caso la vicenda contenziosa ricomincia da capo, salvo però il **limite**, posto dalla giurisprudenza prevalente, **circa i motivi di legittimità proposti contro l'atto impugnato in sede di ricorso gerarchico**, che vincolano la successiva proposizione dei motivi in sede giurisdizionale¹⁶. La proposizione del ricorso all'OdG Regionale (così come all'OdG Interno), in quanto ricorso gerarchico improprio, produrrebbe, come effetto, la sospensione dei termini per la proposizione del ricorso giurisdizionale¹⁷.

Appare utile precisare che, dal punto di vista processuale, secondo la giurisprudenza, rispetto alla decisione di rigetto di un ricorso gerarchico improprio, l'impugnativa deve essere sempre e comunque rivolta sia contro la p.a. che ha respinto il ricorso amministrativo sia contro l'amministrazione che ha adottato l'atto non definitivo, in quanto entrambe autorità emananti. E ciò perché, tanto l'atto di primo livello quanto la decisione gerarchica a effetto confermativo, concorrono a realizzare la fattispecie provvedimentale attraverso una duplice e progressiva definizione della medesima, allo stesso modo di un atto complesso, così che l'impugnativa giurisdizionale dovrà confutare sia i contenuti dell'atto originario sia quelli afferenti alla decisione di rigetto che ha respinto il gravame gerarchico, con un onere processuale esteso ad avversare entrambi i provvedimenti in questione (al riguardo T.A.R. Trentino-Alto Adige, Bolzano, sez. I, 02/02/2017, n.44).

¹⁶ Cerulli Irelli V., Lineamenti di diritto amministrativo, Giappichelli, Torino, 2021

¹⁷ Virga P., Diritto amministrativo – Atti e ricorsi, Giuffrè, Milano, 2001

È possibile individuare quelle che risultano le più frequenti irregolarità svolte dalle autonomie scolastiche nella definizione dei procedimenti disciplinari e nell'irrogazione del relativo provvedimento, motivo di censura da parte dell'organo stesso.

Sulla base dell'esperienza acquisita da chi scrive può affermarsi che più del 60% dei ricorsi presentati innanzi all'OdG R. trova accoglimento. All'interno di tale percentuale, oltre il 50% degli accoglimenti è dovuto al vizio della violazione di legge causato dal mancato rispetto della previsione dello Statuto individuata all'art. 4 comma 5, che così recita: **“Allo studente è sempre offerta la possibilità di convertirle (le sanzioni) in attività in favore della comunità scolastica”**, di cui si è ampiamente discusso al paragrafo 1.2.

Una ulteriore causa di accoglimento dei ricorsi è, in ordine di ricorrenza, dovuta al riconoscimento del vizio di incompetenza puntualmente dedotto dai ricorrenti ogni qual volta gli organi collegiali chiamati a decidere sulle sanzioni da irrogare risultino scorrettamente composti.

Le doglianze sul carente esercizio alla difesa costituiscono criticità a cui si assiste con una discreta frequenza.

Riferimenti

Principali norme di riferimento

R.D. 4 maggio 1925 , n. 653. Regolamento sugli alunni, gli esami e le tasse negli istituti medi di istruzione.

R.D. 26 aprile 1928, n. 1297. Approvazione del regolamento generale sui servizi dell'istruzione elementare.

D.Lgs 16 aprile 1994, n. 297. Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado.

D.P.R. 24 giugno 1998 , n. 249. Regolamento recante lo statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria.

D.P.R. 8 marzo 1999 , n. 275. Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

D.P.R. 21 novembre 2007, n. 235. Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 24 giugno 1998, n. 249, concernente lo statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria.

D.L. 1 settembre 2008, n. 137. Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università, convertito con modificazioni dalla L. 30 ottobre 2008, n. 169.

D.M. 16 gennaio 2009, n. 5. Criteri e modalità applicative della valutazione del comportamento.

D.P.R. 22 giugno 2009, n. 122. Regolamento recante coordinamento delle norme vigenti per la valutazione degli alunni e ulteriori modalità applicative in materia, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169.

D.Lgs 13 aprile 2017, n. 62. Norme in materia di valutazione e certificazione delle competenze nel primo ciclo ed esami di Stato, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera i), della legge 13 luglio 2015, n. 107.

Legge 29 maggio 2017 , n. 71. Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo.

Riferimenti giurisprudenziali

TAR Campania, Sez. IV, sent. 26 gennaio 2021, n.529

Consiglio di Stato, IV Sez., 22 giugno 2020, n.3556

TAR Lombardia, Sez. III, sent. 13 giugno 2018, n. 1494

TAR Marche, Ancona, Sez. I, sent. 26 ottobre 2018, n. 695

TAR Lazio, Roma, Sez. III Bis, sent. 12 giugno 2018, n. 6557

TAR Marche, Pescara, Sez. I, sent. 30 marzo 2017, n. 112

TAR Emilia Romagna, Bologna, Sez. I, sent. 8 settembre 2016, n.800

I procedimenti disciplinari nei confronti degli alunni come procedimenti amministrativi

Ufficio Scolastico Regionale per la Sardegna - Direzione Generale

TAR Lazio, Roma, Sez. III Bis, sent. 04 agosto 2015, n. 10664
TAR Lazio, Roma, Sez. III Bis, sent. 21 maggio 2015, n. 7350
TAR Lazio, Roma, Sez. III Bis, sent. 24 marzo 2015, n. 4506
TAR Lazio, Latina, Sez. I, sent. 11 febbraio 2015, n. 134
TAR Lombardia, Sez. III, sent. 04 giugno 2014, n. 1418
TAR Abruzzo, L'Aquila, Sez. I, sent. 10 novembre 2012, n. 772
TAR Lazio, Roma, Sez. III Bis, sent. 03 febbraio 2012, n.1200
TAR Veneto, Sez. III, sent. 10 novembre 2009, n. 2762
TAR Puglia, Lecce, Sez. II, sent. 31 luglio 2007, n. 3039
Consiglio di Stato, Sez. II, parere del 17 aprile 2013, n.3186

Riferimenti Bibliografici

Capaldo L., Paolucci L., Il Diritto per il Dirigente Scolastico, Spaggiari, 2012
Caringella F., Compendio di diritto amministrativo, Dike, Roma, 2018
Casetta E., Manuale di diritto amministrativo, Giuffrè, Milano, 2010
Cerulli Irelli V., Lineamenti di diritto amministrativo, Giappichelli, Torino, 2021
Virga P., Diritto amministrativo – Atti e ricorsi, Giuffré, Milano, 2001
Orani N., I procedimenti disciplinari nei confronti degli alunni e sistemi di impugnazione delle sanzioni, Tesi di Master di II Livello: *“Governance della Scuola dell’Autonomia: ruoli organizzativi, strategici, tecnici”* - IUL - a.a. 2019-2020 - Relatore: Capaldo L.