



Ministero dell'Istruzione  
Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna

# STUDI E DOCUMENTI

Marzo 2019  
n.24

---

## Sanzioni disciplinari agli studenti: una “mirata iniziativa pedagogica”

di  
**Stefano Versari**

Direttore Generale - Ufficio Scolastico  
Regionale per l'Emilia-Romagna  
[versari@istruzioneer.gov.it](mailto:versari@istruzioneer.gov.it)

### Parole chiave:

sanzioni disciplinari, Regolamento di  
istituto, sanzioni alternative, finalità  
educativa

### Keywords:

disciplinary sanctions, School Regulation,  
alternatives penalties, educational  
purpose

Questo numero monografico di “Studi e Documenti” tratta del tema delle sanzioni disciplinari agli studenti diverse dall’allontanamento temporaneo dalla comunità scolastica. L’obiettivo è quello di valorizzare azioni sanzionatorie maggiormente finalizzate al recupero educativo dello studente, senza con ciò sminuire l’eventuale gravità dei comportamenti censurati.

Nelle righe seguenti si intende delineare un breve quadro di contesto per introdurre al tema.

### Lo Statuto delle studentesse e degli studenti

Le sanzioni disciplinari agli studenti di scuola secondaria di I e II grado, come noto, sono state oggetto di significativi interventi normativi, in ultimo quelli di cui al 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" <sup>1</sup>. A seguire, l'allora Direttore Generale reggente la Direzione Generale per lo studente, Lucrezia Stellacci, costituì un gruppo di lavoro incaricato della predisposizione di uno strumento di aiuto alla comprensione della *ratio* delle innovazioni introdotte dal D.P.R. 235/2007<sup>2</sup>. Gli esiti dei lavori furono formalizzati dalla Ministra Gelmini, subentrata nel maggio 2008 al Ministro Fioroni: un esempio virtuoso di continuità dell'azione amministrativa fra due Ministri appartenenti a schieramenti diversi. Il Ministro Gelmini emanò dunque la nota esplicativa 4 luglio 2008, prot. 3602, concernente le innovazioni introdotte allo *Statuto delle studentesse e degli studenti*<sup>3</sup>. La nota va tuttora tenuta in debito conto, per la chiarezza con cui chiarisce una serie di questioni delicate, fra le quali quelle concernenti l'applicazione delle sanzioni. Alla medesima è inoltre unito un possibile modello di patto educativo di corresponsabilità.

A dieci anni dall'emanazione del D.P.R. 235/2007, nel 2017, questo Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna ritenne necessaria un'azione formativa dedicata al tema delle sanzioni disciplinari diverse dall'allontanamento da scuola<sup>4</sup>.

La ragione per cui tornare nuovamente oggi sulla questione consiste nella necessità di favorire lo stratificarsi di comportamenti coerenti fra le istituzioni scolastiche della regione. In particolare, nel presente anno scolastico 2019-20, in cui gli oltre duecento nuovi Dirigenti scolastici rappresentano circa il 40% del totale.

Si tratta in sostanza di sostenere la crescita di una cultura condivisa anche nella gestione di questioni "sensibili" per la comunità scolastica, quale quella delle sanzioni disciplinari.

### Sanzioni disciplinari nella scuola primaria

La questione trattata in queste pagine concerne gli studenti di scuola secondaria di I e II grado. Per le sanzioni agli studenti di scuola primaria si è applicato, fino all'anno scolastico 2018-19, il Regio Decreto 26 aprile 1928, n. 1927 "Regolamento generale sui servizi dell'istruzione elementare" che, all'art. 412, sanciva quanto segue: *"Verso gli alunni che manchino ai loro doveri si possono usare, secondo la gravità delle mancanze, i seguenti mezzi disciplinari: I ammonizione; II censura*

---

<sup>1</sup> <https://www.dirittoscolastico.it/dpr-n-249-del-24-06-1998/>.

<sup>2</sup> Il Gruppo di Lavoro, composto per l'Amministrazione dagli ora DD.GG. Boda, Greco, Tozza e lo scrivente, vide il contributo sostanziale dell'Avvocato dello Stato Laura Paolucci, in servizio presso l'Avvocatura distrettuale dell'Emilia-Romagna.

<sup>3</sup> [https://www.istruzione.it/archivio/web/istruzione/prot3602\\_08.html](https://www.istruzione.it/archivio/web/istruzione/prot3602_08.html). La nota è riportata in allegato al presente numero di Studi e Documenti.

<sup>4</sup> I materiali sono disponibili sul sito di questa Direzione Generale, all'indirizzo: <http://archivi.istruzione.it/emr/istruzione.it/2017/12/14/sanzioni-disciplinari-diverse-dallallontanament/index.html>.

*notata sul registro con comunicazione scritta ai genitori, che la debbono restituire vistata; III sospensione dalla scuola, da uno a dieci giorni di lezione; IV esclusione dagli scrutini o dagli esami della prima sessione; V espulsione dalla scuola con la perdita dell'anno scolastico. È vietata qualsiasi forma di punizione diversa da quelle indicate in questo articolo”.*

Il successivo art. 413 prevedeva che le sanzioni dell'ammonizione, censura e sospensione fino a dieci giorni di lezione fossero comminate dal maestro, mentre le sanzioni di esclusione da scrutini ed esami nonché l'espulsione fossero comminate dal Dirigente scolastico, con provvedimento motivato. L'art. 414, infine, prevedeva che le famiglie fossero avvisate preventivamente e per iscritto dell'allontanamento anche temporaneo del minore dalla scuola.

Non sono mancate esperienze di sanzioni nella scuola primaria in cui le disposizioni del citato art. 412 sono state intelligentemente coniugate con il patto di corresponsabilità – sul modello di quello individuato per la scuola secondaria dall'art. 5-bis del D.P.R. n. 249/1998 – e con i canoni dell'azione amministrativa di cui alla Legge 7 agosto 1990, n. 241.

Nel corrente anno scolastico 2019-20 la situazione è però mutata. La Legge 20 agosto 2019, n. 92, *“Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica”*, entrata in vigore lo scorso 5 settembre 2019, è intervenuta sulla questione sanzioni disciplinari nella scuola primaria. Così recita l'art. 7, intitolato *“Scuola e famiglia”*: *“Al fine di valorizzare l'insegnamento trasversale dell'educazione civica e di sensibilizzare gli studenti alla cittadinanza responsabile, la scuola rafforza la collaborazione con le famiglie, anche integrando il Patto educativo di corresponsabilità di cui all'articolo 5-bis del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 giugno 1998, n. 249, estendendolo alla scuola primaria. Gli articoli da 412 a 414 del regolamento di cui al regio decreto 26 aprile 1928, n. 1297, sono abrogati”.*

Nella sostanza, sono stati abrogati gli articoli più sopra richiamati, concernenti la tipizzazione delle sanzioni, rimandando la questione disciplinare nella scuola primaria al Patto educativo di corresponsabilità. È utile rammentare che il citato art. 5-bis (Patto educativo di corresponsabilità) afferma che *“Contestualmente all'iscrizione alla singola istituzione scolastica, è richiesta la sottoscrizione da parte dei genitori e degli studenti di un Patto educativo di corresponsabilità, finalizzato a definire in maniera dettagliata e condivisa diritti e doveri nel rapporto tra istituzione scolastica autonoma, studenti e famiglie”.*

Una considerazione spontanea: lo *Statuto delle studentesse e degli studenti* tipizza l'azione disciplinare rivolta agli studenti nella scuola secondaria di I e II grado. Nella scuola primaria, ora che è venuta meno la tipizzazione prevista dal R.D. 1927/1928, quali saranno le sanzioni da adottarsi? Forse una corretta

preoccupazione pedagogica - quella di espungere il concetto di sanzioni nei primi anni di scuola - è stata un poco frettolosamente declinata in una cancellazione *tout court* di norme formali che traducevano il principio di responsabilità, cui gli esseri umani vanno comunque educati, seppure con forme rispettose dell'età anagrafica. Allo stato attuale si tratterà dunque, per ciascuna scuola primaria, di *"lavorare di fino"* sul patto di corresponsabilità, in attesa di verificare le problematiche reali che andranno sicuramente a delinearsi nella concretezza del quotidiano fare scuola. Non oltre ci si intrattiene sulla questione, certamente importante, eppure marginale in relazione agli obiettivi che ci si è prefissi in queste pagine.

### La *ratio* delle sanzioni disciplinari nella scuola secondaria di I e II grado

Conviene ripercorrere in rapida sintesi come lo *Statuto delle studentesse e degli studenti* - di cui al D.P.R. 24 giugno 1998, n. 249, modificato dal D.P.R. 21 novembre 2007, n. 235 - tratteggia il tema delle sanzioni disciplinari agli studenti della scuola secondaria di I e II grado.

Principio generale in ordine al procedimento disciplinare è che nessuno può essere sottoposto a sanzioni disciplinari senza essere stato prima invitato ad esporre le proprie ragioni.

In ordine ai fatti concreti compiuti ed alla loro censura, va sempre tenuto presente che la responsabilità disciplinare è personale. Non sono pertanto adottabili sanzioni disciplinari "di gruppo", indistinte nelle singole personali responsabilità. La questione è bene richiamata in una recente sentenza con cui il Giudice Amministrativo ha condannato una Istituzione scolastica a rivalutare la sanzione del voto in condotta di 6/10 comminata a tutta la classe<sup>5</sup>: *"... da tale fatto non poteva legittimamente conseguire un voto in condotta di 6/10 esteso indiscriminatamente a tutta la classe, ma doveva procedersi ad una valutazione individualizzata di responsabilità da parte di ciascuno dei componenti della classe medesima, al fine di discernere chi fosse stato effettivamente colpevole di qualche specifica ed oggettiva mancanza e chi, viceversa, fosse rimasto del tutto estraneo agli eventi"*.

---

<sup>5</sup> Il principio della responsabilità che, come tale, può essere solo personale, rileva ad esempio in TAR Puglia, sez. Unite, sentenza 5 settembre 2018, n. 1123. Nell'occasione il Giudice Amministrativo osservava che *"...non è stata fornita evidenza fattuale alcuna di un presunto "atteggiamento omertoso" imputabile direttamente in capo a tutti i singoli componenti della classe..., i quali, viceversa, si sono ritrovati - loro malgrado - coinvolti in una incresciosa vicenda "frutto di irresponsabilità ed incoscienza" di un paio di alunne precisamente individuate, come bene messo in evidenza dalla docente accompagnatrice.... Da tale fatto non poteva legittimamente conseguire un voto in condotta di 6/10 esteso indiscriminatamente a tutta la classe, ma doveva procedersi ad una valutazione individualizzata di responsabilità da parte di ciascuno dei componenti della classe medesima, al fine di discernere chi fosse stato effettivamente colpevole di qualche specifica ed oggettiva mancanza e chi, viceversa, fosse rimasto del tutto estraneo agli eventi per come verificatisi. Occorreva, dunque, procedere ad una più precisa e puntuale istruttoria, che potesse far luce, in*

Le sanzioni disciplinari sono classificate in più tipologie, correlate alla gravità del comportamento da censurarsi:

- I. *sanzioni diverse dall'allontanamento temporaneo dalla comunità scolastica*: si tratta di sanzioni non tipizzate, definite dai singoli Regolamenti d'istituto, che devono pure definire le condotte censurabili disciplinarmente, gli organi competenti ad irrogare le sanzioni e le relative procedure;
- II. *sanzioni che comportano l'allontanamento temporaneo dello studente dalla comunità scolastica per un periodo non superiore a 15 giorni*: la competenza all'irrogazione è del consiglio di classe (comma 8, art. 4);
- III. *sanzioni che comportano l'allontanamento temporaneo dello studente dalla comunità scolastica per un periodo superiore a 15 giorni*: la competenza all'irrogazione è del consiglio di istituto (comma 9, art. 4);
- IV. *sanzioni che comportano l'allontanamento dello studente dalla comunità scolastica fino al termine dell'anno scolastico*: la competenza all'irrogazione è del consiglio di istituto (comma 9-bis, art. 4);
- V. *sanzioni che comportano l'esclusione dello studente dallo scrutinio finale o la non ammissione all'esame di Stato conclusivo del corso di studi* (commi 9-bis e 9-ter, art. 4): la competenza all'irrogazione è del consiglio di istituto.

Le sanzioni disciplinari che prevedono l'allontanamento scolastico (II, III, IV, V) possono essere irrogate soltanto previa verifica, da parte degli organi collegiali a ciò deputati, della sussistenza di elementi fattuali dai quali si evinca la responsabilità disciplinare dello studente (comma 9-ter, art. 4).

Le sanzioni disciplinari sono sempre temporanee ed ispirate, per quanto possibile, alla riparazione del danno (comma 5, art. 4). Ove il fatto costituente

---

*contraddittorio con tutti gli interessati, sul preciso andamento dei fatti, in modo da fornire anche una compiuta via d'uscita pedagogica ad una vicenda oggettivamente assai problematica... Una punizione indiscriminata dell'intero gruppo-classe, ottenuta per la via surrettizia di un severo voto in condotta attribuito a ciascuno degli alunni della (classe), si appalesa essere stata una misura oggettivamente sproporzionata e priva di giustificazione razionale, in particolare nei confronti di quegli alunni rimasti del tutto ignari dell'andamento dei fatti ed, eventualmente, chiusi in un imbarazzato silenzio a fronte della grave piega che stavano prendendo gli eventi (coinvolgimento della polizia francese, perquisizioni personali, ritardo nel recarsi all'imbarco del volo di ritorno, etc.). A fronte di tale omessa istruttoria ed alla evidente sproporzione fra provvedimenti adottati e situazione oggettiva determinatasi in fatto, il ricorso dovrà essere accolto, con l'annullamento del provvedimento in oggetto, attributivo alle ricorrenti dell'ingiustificato voto di 6/10 in condotta. ... (Occorrerà) rivalutare la posizione (dei ricorrenti) alla luce di quanto evidenziato nel presente provvedimento, se del caso estendendo discrezionalmente i relativi provvedimenti a tutti coloro che si siano trovati nella medesima condizione delle predette e tanto per elementari, quanto doverose, considerazioni di parità di trattamento. Resta, altresì, nelle facoltà del Consiglio di Classe il decidere le modalità attraverso cui la riedizione del potere valutativo dovrà essere svolta, se ad esempio tramite formali procedimenti disciplinari a carico dei singoli alunni o se tramite una mirata iniziativa pedagogica volta a favorire una effettiva presa di coscienza sulla oggettiva gravità dei fatti ...e successiva valutazione degli esiti della medesima....".*

violazione disciplinare sia anche qualificabile come reato in base all'ordinamento penale - ovvero, sussista il *fumus* del reato penale - il Dirigente scolastico o chi per lui - pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio o ancora un soggetto privato (art. 331 e 333 c.c.p.) - è tenuto a presentare denuncia al Pubblico ministero o alla Polizia giudiziaria.

Le sanzioni disciplinari, al pari delle altre informazioni relative alla carriera dello studente, vanno inserite nel fascicolo personale e seguono lo studente in occasione del trasferimento da una scuola ad un'altra o del passaggio da un grado all'altro di scuola. Inoltre, l'eventuale cambiamento di scuola non pone fine ad un procedimento disciplinare iniziato, che segue comunque il suo *iter* fino alla conclusione.

Giova infine precisare che le sanzioni disciplinari non costituiscono di per sé "dati sensibili", a meno che nel testo della sanzione non si faccia riferimento a "dati sensibili" che riguardano altre persone coinvolte nei fatti che hanno dato luogo alla sanzione stessa (es. violenza sessuale). In queste ultime circostanze si applica il principio dell'indispensabilità del trattamento dei dati che porta ad omettere (con "omissis") l'identità delle persone coinvolte, garantendo comunque il necessario rispetto del principio di riservatezza di cui al D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196 e seguenti.

Si giunge ora al cuore della questione trattata in queste pagine: i provvedimenti disciplinari hanno finalità educativa e mirano al rafforzamento del senso di responsabilità, al ripristino di rapporti corretti all'interno della comunità scolastica, al recupero dello studente attraverso attività di natura sociale, culturale ed in generale a vantaggio della comunità scolastica (comma 2, art. 4). Nella sostanza è richiesta una *"mirata iniziativa pedagogica volta a favorire una effettiva presa di coscienza sulla oggettiva gravità dei fatti (...) e successiva valutazione degli esiti della medesima"*, come richiamato nella citata sentenza TAR Puglia<sup>6</sup>. Per questa ragione i Regolamenti d'istituto individuano le sanzioni disciplinari diverse dall'allontanamento scolastico, rispondenti a finalità educative, mirate ad indurre lo studente alla riflessione e rielaborazione critica delle condotte censurate. Queste, a puro titolo esemplificativo, possono consistere in attività di volontariato nell'ambito della comunità scolastica, attività di segreteria, pulizia dei locali della scuola, piccole manutenzioni, attività di ricerca, riordino di cataloghi e archivi, frequenza di corsi di formazione su tematiche di rilevanza sociale o culturale, produzione di elaborati (composizioni scritte o artistiche) che inducano lo studente ad uno sforzo di riflessione e di rielaborazione critica sugli episodi di cui si è reso responsabile.

Le misure sopra richiamate possono configurarsi, oltre che come sanzioni

---

<sup>6</sup>TAR Puglia, sez. Unite, sentenza 5 settembre 2018, n. 1123, cit.

autonome diverse dall'allontanamento dalla comunità scolastica, come possibili misure accessorie unite alle sanzioni di allontanamento dalla comunità stessa. Nella individuazione delle sanzioni occorrerà contemperare proporzionalmente censura e comportamenti, in relazione alla gravità ed alle conseguenze derivanti, tenendo in conto la situazione personale dello studente. Il principio cui ispirarsi, nella sostanza, è quello della gradualità della sanzione, in stretta correlazione con la gravità della mancanza disciplinare e la finalità educativa e di recupero della sanzione medesima.

I Regolamenti d'istituto dovranno contenere precisazioni in ordine a quanto fin qui rapidamente richiamato. Non oltre si procede, non volendosi in questa sede redigere un "trattato" circa le sanzioni disciplinari agli studenti, quanto piuttosto richiamarne brevemente alcuni capisaldi.

### Sanzioni scolastiche e sentenze giudiziarie

Capita talora di percepire un certo "stupore", da parte di persone estranee al mondo della scuola, quando queste vengono a conoscenza del formalismo giuridico che spesso, forse troppo, investe le procedure scolastiche. *"Voi a scuola vi ponete troppi problemi... Ai miei tempi non era così"*, si sente dire. Non pochi ricordano - anche chi scrive - di avere avuto modo di saggiare sulle palme delle mani la durezza fisica della bacchetta di legno con cui, nell'immediato, il Maestro sanzionava il comportamento censurabile dello studente. Sarebbe sciocco riferirsi a presunti "bei tempi antichi", contrapposti ad altrettanto presunti "brutti tempi moderni". Tutti gli adulti, in tutti i tempi, hanno sempre vissuto le nuove generazioni come stravolgimento dell'ordine precedente. Non mancano *on line* citazioni in tal senso ascritte a Socrate, Esiodo e via dicendo. Sarebbe dunque insensato non tenere conto di quale sia la realtà attuale e degli indubbi miglioramenti che si sono determinati negli anni, a partire dall'assoluto divieto di qualsivoglia punizione fisica. L'attuale è una realtà certamente migliore di quella di pochi decenni or sono, in cui il maestro poteva anche divenire un padre-padrone dello studente.

Una difficoltà odierna, ignota in passato, consiste invece nella frattura consumatasi nel rapporto scuola-famiglia. Questo rende più faticoso realizzare a scuola le fondamentali regole educative del "contenimento" del minore e del richiamo dello stesso al principio di responsabilità. Un esempio? Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Parma ha recentemente disposto l'archiviazione del procedimento avviato nei confronti di una insegnante, indagata per l'ipotesi di reato di diffamazione. Quale la colpa a parere dei genitori denuncianti? Avere annotato sul registro elettronico un rapporto disciplinare

concernente il comportamento censurabile di una propria studentessa. Il Pubblico Ministero ha motivato la richiesta di archiviazione rilevando che *“la notizia di reato appare infondata non potendosi in alcun modo ritenere diffamatoria la condotta posta in essere dall’indagata che, nella sua veste di docente della persona offesa, redigeva una nota disciplinare nei confronti della stessa, essendo detta condotta, estrinsecazione dei doveri inerenti il ruolo di insegnante...”*<sup>7</sup>. La vicenda per certi aspetti estrema, ora richiamata, tratteggia a sufficienza il “clima” in cui talora il personale scolastico è chiamato ad operare.

Nella sostanza, si vuole qui evidenziare che il formalismo procedurale, anche nella gestione delle sanzioni disciplinari agli studenti, è tutt’altro che un “falso problema” e va tenuto in debito conto. È concreto infatti il “problema formale” di non soccombere nei giudizi cui, non di rado, l’istituzione scolastica e l’Amministrazione vengono trascinati dai genitori degli studenti, per reali o presunte scorrettezze amministrative nella irrogazione di sanzioni disciplinari. Un interessante florilegio di sentenze concernenti sanzioni disciplinari a studenti è rinvenibile sul sito di questo Ufficio Scolastico Regionale per l’Emilia-Romagna<sup>8</sup>. Dalla lettura di alcune delle predette sentenze – in particolare TAR Puglia 31 luglio 2007, n. 3039 – risulta evidente l’importanza di curare con particolare attenzione il regolamento di disciplina degli studenti di ciascuna istituzione scolastica.

Una valutazione concernente il regolamento di disciplina di una istituzione scolastica emerge pure nella seguente recente sentenza. Il caso si svolge a Milano e riguarda uno studente i cui genitori ricorrono al TAR contro una sanzione disciplinare di sospensione dalle lezioni per cinque giorni, con individuazione da parte della scuola di attività alternative socialmente utili. La sanzione era stata comminata per l’utilizzo di parole offensive, da parte dello studente sanzionato, nei confronti dei propri compagni di classe. Il ricorso viene motivato dalla presunta mancanza dell’invito allo studente ad esporre le proprie ragioni. Il Giudice Amministrativo<sup>9</sup> ha rigettato il ricorso, valutando la sanzione perfettamente proporzionata e legittima. Lo studente, infatti, aveva avuto modo di esporre le proprie ragioni e ammettere le proprie colpe nel corso di un consiglio di classe straordinario, appositamente convocato. Il TAR ha inoltre osservato che il Regolamento d’istituto correttamente contemplava, fra i comportamenti disciplinarmente rilevanti, la mancanza di rispetto per le persone, declinata in varie fattispecie concrete e che la disciplina dello *Statuto delle studentesse e degli studenti* risulta essenziale e priva di stringenti formalità, ruotando attorno al

---

<sup>7</sup> Tribunale di Parma, decreto 6 aprile 2018, rg.1683/17, Italia Oggi, 12 febbraio 2019.

<sup>8</sup> <http://storage.istruzioneer.it/file/Sentenze.pdf>.

<sup>9</sup> TAR Lombardia, Milano, sez. III, sentenza del 4 novembre 2019, n. 2300.

principio della responsabilità disciplinare personale.

In sostanza, la scuola "ha avuto ragione" perché il Regolamento d'istituto era stato correttamente redatto e la procedura di sospensione altrettanto correttamente eseguita! Questi dunque gli elementi cui prestare particolare attenzione nel comminare sanzioni disciplinari.

Vale ora la pena concludere, seppure siano molte le possibili ulteriori precisazioni normative e giurisprudenziali. Il tutto però non farebbe che appesantire lo sviluppo della riflessione che ci si è prefissi con i contributi che seguono: delineare modalità concrete di realizzazione di *mirate iniziative pedagogiche* correlate e connaturate alle sanzioni disciplinari agli studenti.