



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica
<https://rivista.camminodiritto.it>



IL TAR LAZIO SULLA NATURA DELLE SANZIONI DISCIPLINARI SCOLASTICHE E SULL'INTERESSE ALLA LORO IMPUGNAZIONE

Il commento esamina la sentenza TAR Lazio n. 22526/2025 in materia di procedimenti disciplinari scolastici, soffermandosi sulla qualificazione non penale delle sanzioni educative alla luce dei criteri Engel, sull'esclusione del ne bis in idem tra sanzione disciplinare e voto in condotta, sull'applicazione dello standard probatorio del "più probabile che non" e sull'operatività dei principi di non contestazione e vicinanza della prova. La decisione conferma l'orientamento consolidato circa la natura educativa delle misure disciplinari scolastiche e i limiti del sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità conoscitivo-educativa del Consiglio di classe.

di **Giuseppe Anfuso**
IUS/10 - DIRITTO AMMINISTRATIVO
Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile
Alessio Giaquinto

Publicato, Lunedì 6 Aprile 2026



Abstract ENG

The commentary analyzes TAR Lazio judgment n. 22526/2025 on school disciplinary proceedings, examining the non-criminal qualification of educational sanctions according to Engel criteria, the exclusion of ne bis in idem between disciplinary sanctions and conduct grades, the application of the “more probable than not” evidentiary standard, and the operation of non-contestation and proximity of evidence principles. The decision confirms the established orientation on the educational nature of school disciplinary measures and the limits of judicial review over the cognitive-educational discretion of the Class Council.

Sommario: 1. Inquadramento normativo e sistematico; 1.1. Il quadro costituzionale e convenzionale; 1.2. La disciplina regolamentare dei procedimenti disciplinari scolastici; 1.3. I criteri Engel e il principio del ne bis in idem; 2. I fatti di causa e l’iter del giudizio; 2.1. La vicenda dell’occupazione scolastica; 2.2. Il procedimento disciplinare e la sanzione irrogata; 2.3. L’impugnazione e le eccezioni processuali; 3. Le questioni di diritto decise; 3.1. La natura delle sanzioni disciplinari scolastiche; 3.2. L’individuazione dell’atto lesivo; 3.3. Lo standard probatorio applicabile; 3.4. L’interesse al ricorso; 4. La motivazione del TAR Lazio; 4.1. L’esclusione dei criteri Engel; 4.2. Il principio del “più probabile che non”; 4.3. La discrezionalità conoscitivo-educativa; 5. Confronto con i precedenti e la dottrina; 6. Valutazione critica; 6.1. Responsabilità individuale e funzione educativa; 6.2. Certezza del diritto e prevedibilità delle decisioni; 6.3 Tutela dell’ordine scolastico. 7. Conclusioni e proposte de iure condendo.

1. Inquadramento normativo e sistematico

1.1. Il quadro costituzionale e convenzionale

La sentenza del TAR Lazio si colloca nel complesso sistema di garanzie costituzionali e convenzionali che governano l’esercizio del potere sanzionatorio pubblico, con specifico riferimento al diritto all’istruzione (art. 34 Cost.), al principio di legalità (art. 25 Cost.) e alle garanzie del giusto processo (art. 111 Cost.). Sul piano convenzionale assumono rilievo centrale i criteri elaborati dalla Corte europea dei diritti dell’uomo nella sentenza Engel c. Paesi bassi¹, utili a distinguere le sanzioni di natura sostanzialmente penale da quelle amministrative, nonché il principio del ne bis in idem sancito dall’art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU.

Il bilanciamento tra esigenze educative e garanzie procedurali trova fondamento

nell'art. 30 della Costituzione, che riconosce il dovere e il diritto dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli, e nell'art. 33 Cost., che tutela la libertà di insegnamento e l'autonomia delle istituzioni scolastiche. Tale equilibrio si realizza valorizzando la specificità della funzione educativa della scuola, che giustifica un assetto giuridico differenziato rispetto al diritto sanzionatorio generale.

1.2. La disciplina regolamentare dei procedimenti disciplinari scolastici

Il sistema disciplinare scolastico trova la propria disciplina organica nel D.P.R. 24 giugno 1998, n. 249 (Statuto delle studentesse e degli studenti), che all'art. 4, comma 6, attribuisce al Consiglio di classe la competenza a irrogare le sanzioni disciplinari comportanti l'allontanamento dalla comunità scolastica fino a quindici giorni. Tale previsione si inserisce nel più ampio quadro normativo delineato dal decreto legislativo n. 297 del 1994, che demanda ai regolamenti la definizione delle norme disciplinari per gli alunni delle scuole secondarie.

La competenza del Consiglio di classe si fonda sulla sua natura di organo collegiale dotato di specifiche competenze tecnico-educative, come delineato dall'art. 5 del decreto legislativo n. 297 del 1994, che ne disciplina composizione e funzioni. Tale organo, nella composizione ristretta ai soli docenti, esercita le attribuzioni relative alla valutazione degli alunni e, secondo un'interpretazione consolidata, anche quelle disciplinari che presuppongono un giudizio sulla condotta e sulla personalità dello studente.

1.3. I criteri Engel e il principio del ne bis in idem

I criteri Engel, elaborati dalla Corte EDU nella sentenza dell'8 giugno 1976, costituiscono il parametro di riferimento per distinguere le sanzioni di natura sostanzialmente penale da quelle amministrative. Tali criteri, applicabili anche in via alternativa, riguardano: la qualificazione giuridica dell'infrazione del diritto interno; la natura dell'infrazione; il grado di severità della sanzione applicabile. La giurisprudenza consolidata ha chiarito che le sanzioni disciplinari, rivolte a cerchie ristrette di soggetti e non alla generalità dei consociati, tendenzialmente non assumono natura penale².

Il principio del ne bis in idem, sancito dall'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, vieta che una persona sia perseguita o condannata penalmente per un reato per il quale sia già stata assolta o condannata con sentenza definitiva. L'operatività del principio presuppone, tuttavia, che entrambe le sanzioni abbiano natura sostanzialmente penale secondo i criteri Engel, condizione che la giurisprudenza esclude in via costante per le sanzioni disciplinari³.

2. I fatti di causa e l'iter del giudizio

2.1. La vicenda dell'occupazione scolastica

La vicenda trae origine dalla partecipazione di uno studente minorenni all'occupazione di un istituto scolastico romano durante l'anno scolastico 2023-2024. L'accertamento della partecipazione si è fondato su due elementi probatori: l'inserimento del nominativo dello studente in una lista si occupanti e lo svolgimento di un'audizione informale presso il Dirigente scolastico. La ricostruzione fattuale evidenzia che lo studente aveva inizialmente ammesso la partecipazione all'occupazione, per poi modificare la propria versione, sostenendo di aver soltanto firmato un foglio di sostegno senza partecipare materialmente all'evento.

2.2. Il procedimento disciplinare e la sanzione irrogata

Il Consiglio di classe, all'esito del procedimento disciplinare, ha deliberato la sanzione della sospensione di sei giorni dalle attività scolastiche, successivamente convertita, con l'accettazione dei genitori, in due giorni di allontanamento dall'istituto e quattro giorni di attività a favore della comunità scolastica. Contestualmente, allo studente è stato attribuito il voto di cinque in condotta per il primo trimestre dell'anno scolastico 2023-2024.

La sanzione è stata regolarmente eseguita e lo studente ha proseguito il proprio percorso scolastico nel medesimo istituto senza ulteriori conseguenze disciplinari, conseguendo successivamente il diploma di maturità.

2.3. L'impugnazione e le eccezioni processuali

Lo studente, inizialmente rappresentato dai genitori e successivamente in proprio dopo il raggiungimento della maggiore età, ha impugnato il provvedimento disciplinare deducendo molteplici vizi: nullità per mancanza di firma e provenienza incerta della comunicazione; falsità del presupposto fattuale; carenza di motivazione e di prova; errata applicazione del regolamento; violazione del principio di proporzionalità; violazione del ne bis in idem per il contestuale voto in condotta.

3. Le questioni di diritto decise

3.1. La natura delle sanzioni disciplinari scolastiche

Il TAR Lazio affronta la questione centrale della qualificazione giuridica delle sanzioni disciplinari scolastiche alla luce dei criteri Engel. La decisione si colloca nel solco della giurisprudenza consolidata che esclude la natura penale di tali misure, evidenziando come esse abbiano “finalità e natura squisitamente educativa” e siano caratterizzate da “afflittività solo blanda”. Tale qualificazione comporta l’esclusione dell’applicabilità del principio del ne bis in idem tra sanzione disciplinare e voto in condotta, trattandosi di misure con finalità educative distinte e complementari.

3.2. L’individuazione dell’atto lesivo

Una questione procedurale di specifico rilievo riguarda l’individuazione dell’atto lesivo nell’ambito del procedimento disciplinare scolastico. Il TAR chiarisce che l’atto impugnabile è rappresentato dal verbale del Consiglio di classe che delibera la sanzione, e non dalla successiva comunicazione allo studente, poiché il Consiglio di classe è l’organo competente per l’irrogazione delle sanzioni disciplinari ai sensi dell’art. 4, comma 6, del D.P.R. n. 249 del 1998.

3.3. Lo standard probatorio applicabile

Il Tribunale affronta la delicata questione dello standard probatorio applicabile nei procedimenti disciplinari scolastici, affermando che l’accertamento dei fatti può avvenire secondo il criterio del “più probabile che non”, senza richiedere la certezza razionale propria del processo penale. Tale orientamento trova fondamento nell’art. 64, comma 2, del codice del processo amministrativo, che prevede l’operatività dei principi di non contestazione e vicinanza della prova.

3.4. L’interesse al ricorso

Il TAR affronta inoltre la questione della persistenza dell’interesse al ricorso, chiarendo che la giurisdizione amministrativa non può essere adita per controversie prive di utilità concreta e attuale o fondate su pregiudizi meramente ipotetici e futuri. Nel caso di specie, pur rilevando la carenza sopravvenuta di interesse per l’avvenuta esecuzione della sanzione e la prosecuzione degli studi, il Tribunale procede comunque all’esame nel merito, in ragione della novità delle questioni sollevate.

4. La motivazione del TAR lazio

4.1. L’esclusione dei criteri Engel

La motivazione del TAR si sviluppa attraverso un'analisi sistematica dei criteri Engel, giungendo alla conclusione della loro inapplicabilità alle sanzioni disciplinari scolastiche. Il ragionamento si articola su tre piani: la qualificazione formale delle misure nel diritto interno, che le configura come strumenti educativi e non punitivi; la natura dell'infrazione, attinente alla violazione di regole di convivenza scolastica liberamente accettate; il grado di severità della sanzione, connotato da afflittività blanda e finalità educativa.

Particolarmente significativo è il richiamo alla giurisprudenza della Corte EDU, che ha adottato un'interpretazione restrittiva dei criteri Engel, come evidenziato nella sentenza Gestur Jónsson And Ragnar Halldór Hall c. Islanda del 22 dicembre 2020. Il TAR richiama inoltre la consolidata giurisprudenza costituzionale, europea e di legittimità, che esclude l'applicabilità dei criteri Engel agli illeciti disciplinari operanti all'interno di ordinamenti settoriali⁴.

4.2. Il principio del “più probabile che non”

Il Tribunale affronta con particolare attenzione la questione dello standard probatorio, affermando che nei procedimenti amministrativi “sanzionatori” che non abbiano natura ontologicamente penale trova applicazione il criterio del “più probabile che non”. Tale impostazione si fonda sulla considerazione che il processo amministrativo, a differenza di quello penale, non richiede la certezza razionale per l'accertamento dei fatti, operando invece secondo un modello probabilistico temperato dai principio di non contestazione e vicinanza della prova.

L'applicazione dell'art. 64, comma 2, c.p.a. consente al giudice di porre a fondamento della decisione anche i fatti non specificatamente contestati dalle parti costituite, principio che assume particolare rilievo quando l'incolpato si limiti a negare genericamente la propria responsabilità senza offrire elementi di prova contrari.

4.3 La discrezionalità conoscitivo-educativa

Un profilo centrale della motivazione riguarda il riconoscimento della discrezionalità conoscitivo-educativa del Consiglio di classe, qualificata come insindacabile nel merito dal giudice amministrativo. Tale discrezionalità si manifesta nella valutazione degli elementi probatori raccolti e nella determinazione della sanzione più adeguata in rapporto alla personalità dello studente e alle finalità educative perseguite.

Il TAR chiarisce che la mancata contestazione specifica dell'addebito sostanziale da parte

dell'incolpato, unitamente a elementi indiziari concordanti, può fondare l'accertamento della responsabilità disciplinare nell'ambito di tale discrezionalità. Questa impostazione valorizza il ruolo del Consiglio di classe quale organo dotato di specifiche competenze educative e di una conoscenza diretta della personalità e del percorso formativo dello studente.

5. Confronto con i precedenti e la dottrina

La decisione del TAR Lazio si colloca in piena continuità con l'orientamento consolidato della giurisprudenza amministrativa in materia di sanzioni disciplinari. La Cassazione penale, Sez. I, n. 35449 del 2024 ha ribadito che le sanzioni disciplinari non hanno natura sostanzialmente penale secondo i criteri Engel, poichè dirette a cerchie ristrette di soggetti e connotate da finalità specifiche⁵.

Analogamente, la Cassazione penale, Sez. II, n. 43435 del 2017 ha chiarito che il divieto di bis in idem non trova applicazione nei rapporti tra procedimento disciplinare e procedimento penale, come espressamente escluso dalla giurisprudenza della Corte EDU⁶.

Sul piano del sindacato giurisdizionale, la giurisprudenza amministrativa ha costantemente affermato che le valutazioni del Consiglio di classe costituiscono espressione di discrezionalità tecnica, sindacabile soltanto per manifesta illogicità, difetto di istruttoria e travisamento dei fatti⁷. Tale orientamento trova conferma nella sentenza del TAR Campania, Sez. VI, n. 4615 del 2021, che ha ribadito come il sindacato del giudice debba arrestarsi alla verifica del rispetto delle regole procedurali⁸.

6. Valutazione critica

6.1. Responsabilità individuale e funzione educativa

La sentenza del TAR Lazio merita apprezzamento per l'equilibrato bilanciamento tra esigenze educative e garanzie procedurali, valorizzando il principio di responsabilità individuale degli studenti. La decisione riconosce che la partecipazione ad occupazioni scolastiche, salvo che non siano parziali o simboliche, integra una condotta che impedisce agli altri studenti la frequenza delle lezioni, ledendo così il loro diritto all'istruzione.

6.2. Certezza del diritto e prevedibilità delle decisioni

La chiarezza con cui il TAR delimita l'ambito di applicazione dei criteri Engel e del principio del ne bis in idem contribuisce in modo significativo alla certezza del diritto in un settore spesso attraversato da incertezze interpretative. L'esclusione dell'applicabilità di tali principi alle sanzioni disciplinari scolastiche offre agli operatori del diritto, alle famiglie e agli istituti scolastici un quadro di riferimento stabile e prevedibile.

Particolarmente apprezzabile è la precisazione relativa all'individuazione dell'atto lesivo nel verbale del Consiglio di classe, che riduce le incertezze procedurali e assicura la tempestività dell'eventuale impugnazione. Tale chiarimento tutela sia gli studenti, che possono conoscere con precisione i termini per l'impugnazione, sia le amministrazioni scolastiche, che vedono definiti i propri obblighi procedurali.

6.3 Tutela dell'ordine scolastico

La sentenza valorizza adeguatamente l'esigenza di tutelare l'ordine e la sicurezza nell'ambiente scolastico, riconoscendo che l'occupazione di un istituto, salvo che non sia parziale o simbolica, costituisce una condotta lesiva del diritto all'istruzione degli altri studenti. Tale approccio è coerente con una visione che privilegia la tutela della comunità scolastica nel suo complesso, senza negare il diritto degli studenti a forme di espressione e protesta compatibili con il regolare svolgimento delle attività didattiche.

L'applicazione dello standard probatorio del "più probabile che non" appare equilibrata, poiché consente un accertamento efficace dei fatti senza imporre requisiti probatori eccessivamente rigorosi che potrebbero paralizzare l'azione disciplinare. Tale impostazione tutela, al contempo, l'efficacia dell'azione educativa e le garanzie procedurali dello studente.

7. Ricadute pratiche per scuola, famiglie e studenti

La sentenza produce effetti significativi per tutti i soggetti coinvolti nel sistema scolastico. Per le amministrazioni scolastiche, la decisione offre certezza sui seguenti profili operativi: l'atto lesivo è rappresentato dal verbale del Consiglio di classe, non dalla successiva comunicazione; lo standard probatorio applicabile è quello del "più probabile che non"; la discrezionalità conoscitivo-educativa del Consiglio di classe è insindacabile nel merito; non opera il principio del ne bis in idem tra sanzione disciplinare e voto in condotta.

Per le famiglie e gli studenti, la pronuncia chiarisce che le sanzioni disciplinari scolastiche non hanno natura penale e che l'impugnazione deve essere tempestivamente proposta

avverso il verbale del Consiglio di classe. La decisione evidenzia inoltre l'importanza della partecipazione attiva al procedimento disciplinare, poichè la mancata contestazione specifica degli addebiti può essere valutata negativamente dal Consiglio di classe.

Per i professionisti del diritto, la sentenza fornisce una guida operativa per la gestione del contenzioso disciplinare scolastico, chiarendo i limiti del sindacato giurisdizionale e l'onere probatorio gravante sui ricorrenti. Particolare attenzione deve essere prestata alla dimostrazione dell'interesse concreto e attuale al ricorso, soprattutto nei casi di sanzioni già eseguite.

8. Conclusioni e proposte de iure condendo

La sentenza del TAR Lazio rappresenta un contributo significativo alla sistematizzazione del diritto disciplinare scolastico, confermando l'orientamento consolidato sulla natura educativa delle sanzioni e sui limiti del sindacato giurisdizionale. La decisione appare equilibrata nel bilanciamento tra esigenze educative e garanzie procedurali, valorizzando il ruolo del Consiglio di classe quale organo dotato di specifiche competenze tecnico-educative.

Tuttavia, la complessità delle questioni affrontate suggerisce l'opportunità di un intervento normativo di chiarificazione che definisca con maggiore precisione: i criteri per l'individuazione delle condotte sanzionabili, con particolare riferimento alle forme di protesta studentesca; le modalità di accertamento dei fatti nei procedimenti disciplinari; i rapporti tra sanzione disciplinare e valutazione della condotta; le garanzie procedurali minime per gli studenti.

Un'eventuale riforma dovrebbe inoltre valorizzare il principio di sussidiarietà, prevedendo forme di coinvolgimento delle famiglie e della comunità scolastica nella gestione dei conflitti, nonché meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie che privilegino il dialogo e la mediazione rispetto all'approccio meramente sanzionatorio.

Note e riferimenti bibliografici

1 Corte EDU, 8 giugno 1976, Engel e altri c. Paesi Bassi, che ha elaborato i tre criteri per distinguere le sanzioni di natura sostanzialmente penale: qualificazione giuridica nel diritto interno, natura dell'infrazione, grado di severità della sanzione.

2 Cfr. Cassazione penale, Sez. II, sentenza n. 23043 del 23 maggio 2018, che ha chiarito come le sanzioni disciplinari esercitino efficacia afflittiva soltanto nel contesto specifico e fino a quando il soggetto sanzionato ne faccia parte.

3 Cassazione penale, Sez. II, sentenza n. 43434 del 21 settembre 2017, che ha affermato l'espressa esclusione del divieto di bis in idem tra procedimenti disciplinari e penali da parte della Corte EDU.

4 Cons. Stato, sez. IV, 26 febbraio 2021, n. 1663, che ha evidenziato la consolidata giurisprudenza costituzionale, europea e di legittimità sull'esclusione dei criteri Engel per gli illeciti disciplinari settoriali.

5 Cassazione penale, Sez. I, sentenza n. 35449 del 20 settembre 2024, sulla distinzione tra sanzioni disciplinari e penali in base ai criteri Engel.

6 Cassazione penale, Sez. II, sentenza n. 43435 del 21 settembre 2017, sull'esclusione del ne bis in idem tra procedimenti disciplinari e penali.

7 TAR Campania, Napoli, Sez. VI, sentenza n. 4615 del 2021, sui limiti del sindacato giurisdizionale sulle valutazioni scolastiche.

8 TAR Campania, Napoli, sentenza n. 127 del 2021, sulla discrezionalità tecnica nelle valutazioni scolastiche.

* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:
<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=11671>