

dossier

XIX Legislatura

27 febbraio 2024

Modifiche agli articoli 61, 336
e 341-bis del codice penale e
altre disposizioni per la tutela
della sicurezza del personale
scolastico

A.S. n. 905



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - ✉ studi1@senato.it - ✕ [@SR_Studi](https://www.instagram.com/SR_Studi)

Dossier n. 246



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Giustizia

TEL. 06 6760-9148 ✉ - st_giustizia@camera.it - ✕ [@CD_giustizia](https://www.instagram.com/CD_giustizia)

Dipartimento Cultura

TEL. 06 6760-3255 ✉ - st_cultura@camera.it - ✕ [@CD_cultura](https://www.instagram.com/CD_cultura)

Progetti di legge n. 171/1

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

PREMESSA	5
QUADRO NORMATIVO	6
CONTENUTO	8

PREMESSA

La proposta di legge - secondo quanto riportato nella relazione illustrativa - interviene in merito ai fenomeni di violenza esercitata dagli studenti, ma anche dai loro familiari, nei confronti del personale della scuola.

A tal fine, la proposta opera su due piani:

i) da un lato, reca disposizioni sia a livello di monitoraggio e studio, istituendo l'Osservatorio nazionale sulla sicurezza del personale scolastico (art. 1), sia a livello di informazione e sensibilizzazione, prevedendo apposite iniziative di comunicazione istituzionale da parte del Ministero dell'istruzione e del merito (art. 2), e introducendo la Giornata nazionale di educazione e prevenzione contro la violenza nei confronti del personale scolastico (art. 3);

ii) dall'altro lato, sul versante penalistico-sanzionatorio, introduce un'aggravante comune (art. 4) e modifica le fattispecie di violenza o minaccia a pubblico ufficiale (art. 336 c.p.) e di oltraggio a pubblico ufficiale (art. 341-bis c.p.) (artt. 5 e 6), configurando specifiche aggravanti di pena qualora il fatto sia commesso in danno di dirigenti scolastici o personale docente, educativo e amministrativo, tecnico e ausiliario della scuola.

Il testo in esame riproduce, nella parte relativa alle disposizioni penalistiche, la proposta di legge A.C. 1820, depositata nella scorsa Legislatura.

QUADRO NORMATIVO

A livello di **inquadramento generale** - come si avrà modo di precisare in sede di analisi degli artt. 4, 5 e 6 - si ricorda che ai sensi dell'**art. 336 c.p.** "chiunque usa violenza o minaccia a un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio, per costringerlo a fare un atto contrario ai propri doveri, o ad omettere un atto dell'ufficio o del servizio, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni. La pena è della reclusione fino a tre anni, se il fatto è commesso per costringere alcuna delle persone anzidette a compiere un atto del proprio ufficio o servizio, o per influire, comunque, su di essa". Ai sensi dell'**art. 341-bis c.p.**, invece, "chiunque, in luogo pubblico o aperto al pubblico e in presenza di più persone, offende l'onore ed il prestigio di un pubblico ufficiale mentre compie un atto d'ufficio ed a causa o nell'esercizio delle sue funzioni è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. La pena è aumentata se l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato. Se la verità del fatto è provata o se per esso l'ufficiale a cui il fatto è attribuito è condannato dopo l'attribuzione del fatto medesimo, l'autore dell'offesa non è punibile. Ove l'imputato, prima del giudizio, abbia riparato interamente il danno, mediante risarcimento di esso sia nei confronti della persona offesa sia nei confronti dell'ente di appartenenza della medesima, il reato è estinto".

Nella prospettiva delle fattispecie richiamate, secondo la **giurisprudenza**, il **dirigente scolastico e il docente rivestono la qualifica di pubblici ufficiali** in quanto, ai sensi dell'art. 357 c.p., esercitano una funzione disciplinata da norme di diritto pubblico e caratterizzata dalla manifestazione della volontà della Pubblica Amministrazione e dal suo svolgersi attraverso atti autoritativi e certificativi (Cass. 11.2.1992). Per i docenti, peraltro, l'esercizio delle funzioni amministrative, e di conseguenza la qualità di pubblico ufficiale, non è circoscritto alla sola tenuta delle lezioni, ma si estende alle connesse attività preparatorie, contestuali e successive, ivi compresi gli incontri con i genitori degli allievi al fine di renderli edotti sull'andamento dell'iter scolastico e di fornire loro gli opportuni suggerimenti, allo scopo di una fattiva collaborazione tra scuola e famiglia (Cass. n. 4033/1993; n. 6587/1991; di recente n. 15367/2014). La qualità di pubblico ufficiale è riservata anche ai docenti della scuola paritarie, in quanto l'insegnamento è pubblica funzione e le scuole paritarie sono equiparate alle scuole pubbliche, in considerazione del fatto che l'attribuzione della parità comporta la piena validità, a tutti gli effetti, degli studi compiuti e degli esami sostenuti presso la scuola e che l'insegnamento impartito in dette scuole si svolge proprio in virtù dello speciale riconoscimento dello Stato e sotto la vigilanza ministeriale (Cass. n. 3004/1999; n. 421/1997). Il **personale ATA**, sempre secondo la giurisprudenza (Cass. n. 3004/1999), riveste invece ai fini della legge penale la **qualifica di incaricato di pubblico servizio**, svolgendo, ai sensi dell'art. 358, comma 2, c.p. un'attività disciplinata nelle stesse

forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima.

Gli atti di violenza nei confronti del personale scolastico, in virtù del principio di immedesimazione organica, **assumono rilievo anche nei confronti del Ministero dell'istruzione e del merito**, in quanto gli stessi, oltre a ledere l'autorità e l'autorevolezza dei docenti, nonché la dignità di tutto il personale, comportano un ostacolo allo svolgimento delle funzioni istituzionalmente a esso attribuite.

Al riguardo, si segnala, di recente, la [circolare ministeriale n. 15184 dell'8 febbraio 2023](#), con la quale il Ministero, stigmatizzando la recrudescenza dei fenomeni di violenza, prefigura una richiesta d'intervento all'**Avvocatura generale dello Stato** al fine di assicurare la rappresentanza e la difesa del personale della scuola, nelle sedi civili e penali, ai sensi dell'articolo 44 del r.d. n. 1611 del 1933. A tale atto ha fatto seguito la ulteriore [circolare n. 326 del 17 febbraio 2023](#), ove si precisano presupposti e procedimento per l'attivazione del patrocinio erariale. Nella circolare fra l'altro si ricorda che "l'Avvocatura dello Stato assume la rappresentanza e la difesa di un dipendente dello Stato laddove ricorra piena coincidenza tra la posizione del dipendente medesimo e quella dell'Amministrazione e senza che, quindi, possano ipotizzarsi posizioni di conflitto di interesse. Ciò sul presupposto che la difesa dell'operato del dipendente, stante il rapporto organico che lo lega all'Amministrazione (art. 28 Cost.), costituisca necessariamente difesa degli stessi interessi erariali. Con riferimento al personale della scuola tale tutela legale potrà essere prevista, in primo luogo, quando lo stesso personale sia destinatario di atti aventi evidente rilevanza penale, a causa ed in conseguenza dell'esercizio delle funzioni riconducibili al rapporto di lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione. Dunque, la tutela legale deve ritenersi esclusa qualora i fatti abbiano rilievo meramente disciplinare. La tutela in esame troverà, inoltre, attuazione nel caso in cui la condotta posta in essere nei confronti del dipendente risulti idonea a fondare ipotesi di risarcimento a titolo di responsabilità civile. In merito all'assegnazione del patrocinio erariale al dipendente, l'art. 44 R.D. n. 1611/1933 prevede che essa sia assunta dall'Avvocatura dello Stato, su richiesta della P.A. d'appartenenza, all'esito di relativa domanda del dipendente interessato, e l'Avvocato generale dello Stato ne abbia riconosciuto l'opportunità".

CONTENUTO

L'articolo 1 introduce l'**Osservatorio nazionale sulla sicurezza del personale scolastico presso il Ministero dell'istruzione e del merito**. L'organo, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, è istituito con decreto del ministero, di concerto con il Ministero dell'interno e il Ministero dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

All'Osservatorio sono attribuite diverse **funzioni**:

a) monitorare e analizzare, per lo svolgimento delle attività di cui alla lettera c), **le segnalazioni di casi di violenza commessi ai danni del personale scolastico**, ricevute dalle istituzioni scolastiche o dagli uffici scolastici regionali deputati alla raccolta e all'esame delle stesse, nel rispetto del trattamento dei dati personali, ai sensi dell'articolo 6, comma 2 del Regolamento UE 2016/679;

b) monitorare e analizzare, per lo svolgimento delle attività di cui alla lettera c), **le segnalazioni di eventi indicatori del rischio di atti di violenza o minaccia in danno del personale scolastico**, ricevute dalle istituzioni scolastiche o dagli uffici scolastici regionali deputati alla raccolta e all'esame delle stesse, nel rispetto del trattamento dei dati personali, ai sensi dell'articolo 6, comma 2 del Regolamento UE 2016/679;

c) promuovere studi e analisi per la formulazione di proposte volte a migliorare la legislazione vigente e promuovere iniziative per favorire un clima di collaborazione tra la scuola, gli studenti e le famiglie;

d) promuovere buone pratiche per sostenere i processi di apprendimento, ridurre e prevenire i fenomeni della dispersione scolastica, del bullismo, della violenza, del disagio giovanile, delle difficoltà specifiche nell'apprendimento e delle problematiche comportamentali;

e) vigilare sull'attuazione, nell'ambito scolastico, delle misure di prevenzione e protezione a garanzia dei livelli di sicurezza nei luoghi di lavoro ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81;

f) promuovere la diffusione delle buone prassi in materia di sicurezza del personale scolastico;

g) proporre al Ministero dell'istruzione e del merito l'adozione di linee guida volte alla promozione e alla diffusione, nelle istituzioni scolastiche, di buone prassi finalizzate a individuare, prevenire e ridurre i rischi di violenza e aggressione al personale scolastico;

h) promuovere lo svolgimento di corsi di formazione per il personale scolastico, finalizzati alla prevenzione e alla gestione delle situazioni di conflitto nonché a migliorare la qualità della comunicazione con gli studenti e con le famiglie anche al fine di valorizzare l'alleanza scuola-famiglia nel rispetto del principio della partecipazione collaborativa;

i) incentivare iniziative a favore degli studenti e finalizzate alla prevenzione e al contrasto del disagio giovanile, ponendo particolare attenzione ai minori coinvolti come parte attiva negli episodi di violenza emersi nell'esercizio dei compiti di cui alle precedenti lettere.

Si prevede che il Ministro dell'istruzione e del merito trasmetta alle Camere, entro il 31 marzo di ciascun anno, una **relazione sull'attività svolta dall'Osservatorio nell'anno precedente**.

L'**articolo 2** prevede che il Ministro dell'istruzione e del merito promuova **iniziative di informazione e di sensibilizzazione sull'importanza del rispetto del lavoro del personale scolastico**, utilizzando le risorse disponibili a legislazione vigente per la realizzazione di progetti di comunicazione istituzionale.

L'**articolo 3** istituisce, il **15 dicembre** di ogni anno e senza effetti civili, la "**Giornata nazionale di educazione e prevenzione contro la violenza nei confronti del personale scolastico**", volta a sensibilizzare la popolazione promuovendo una cultura che condanni ogni forma di violenza contro il personale scolastico.

L'**articolo 4** modifica l'art. 61 c.p. (*Circostanze aggravanti comuni*) al fine di inserire (n. 11-*novies*) un'ulteriore **circostanza aggravante comune** consistente nell'**aver agito, nei delitti commessi con violenza o minaccia, in danno di un dirigente scolastico o di un membro del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico od ausiliario della scuola**.

Con riguardo, in generale, al rafforzamento della tutela penale di particolari categorie di soggetti, si ricorda, inoltre, come di recente il Legislatore sia intervenuto con la legge n. 113 del 2020 e con il decreto legge n. 34 del 2023, introducendo norme specifiche volte a tutelare la sicurezza degli esercenti le professioni sanitarie e socio-sanitarie nell'esercizio delle loro funzioni. Tra le altre cose, la legge del 2020 ha introdotto una aggravante comune (art. 61, numero 11-*octies* c.p.) in virtù della quale la pena è aggravata (fino ad un terzo) quando i delitti commessi con violenza o minaccia sono in danno degli esercenti le professioni sanitarie e socio-sanitarie nonché di chiunque svolga attività ausiliarie di cura, assistenza sanitaria o soccorso, funzionali allo svolgimento di dette professioni, a causa o nell'esercizio di tali professioni o attività.

L'**articolo 5** modifica l'art. 336 c.p. (*Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale*) ai sensi del quale è punito con la reclusione da 6 mesi a 5 anni chiunque

usa violenza o minaccia a un pubblico ufficiale o a un incaricato di pubblico servizio **per costringerlo** a compiere un **atto contrario ai propri doveri** o **a omettere un atto** dell'ufficio o del servizio (primo comma).

La novella di cui al **comma 1, lett. a)** è volta ad introdurre - con riguardo alla suddetta fattispecie di reato - una **circostanza aggravante a effetto speciale**, aggiungendo all'art. 336 c.p. un secondo comma che prevede che la pena sia **aumentata fino alla metà** se il fatto è commesso **dal genitore esercente la responsabilità genitoriale o dal tutore dell'alunno nei confronti di un dirigente scolastico o di un membro del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico o ausiliario della scuola**.

Si ricorda, che con il decreto-legge n. 123 del 2023, in corso di conversione presso il Senato ([A.S. 878](#)), modificando la disciplina del processo penale minorile di cui al d.P.R. n. 448 del 1988, ha ampliato il catalogo dei reati per i quali è applicabile la custodia cautelare ai minori, inserendovi anche il reato di cui all'art. 336 c.p (art. 6, c. 1, *lett. c*).

Inoltre, in generale, si ricorda che ai sensi dell'art. 357 c.p. agli effetti della legge penale sono **pubblici ufficiali** coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa. Agli stessi effetti è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi e caratterizzata dalla formalizzazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi.

Ai sensi dell'art. 358 c.p. agli effetti della legge penale sono **incaricati di pubblico servizio** coloro i quali a qualunque titolo prestano un pubblico servizio, inteso quale attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni d'ordine e della prestazione di opera meramente materiale.

Numerose sono state le sentenze della Corte di cassazione che hanno precisato i contorni delle due figure e ne hanno delimitato gli ambiti. La giurisprudenza di legittimità ha innanzitutto precisato che con la riformulazione degli artt. 357 e 358 c.p. ad opera della L. 86/1990 è stato definitivamente positivizzato il superamento della concezione soggettiva delle nozioni di pubblico ufficiale e di incaricato di pubblico servizio, che privilegiava il rapporto di dipendenza dallo Stato o da altro ente pubblico, con l'adozione di una prospettiva funzionale-oggettiva, secondo il criterio della disciplina pubblicistica dell'attività svolta e del suo contenuto (ex multis, Cass. pen. Sez. VI 27/04-28/07/2022, n. 30023). Secondo la consolidata giurisprudenza della Suprema Corte, la qualifica di pubblico ufficiale "deve essere riconosciuta a quei soggetti che, pubblici dipendenti o semplici privati, quale che sia la loro posizione soggettiva, possono e debbono, nell'ambito di una potestà regolata dal diritto pubblico, formare e manifestare la volontà della p.a. oppure esercitare, indipendentemente da formali investiture, poteri autoritativi, deliberativi o certificativi, disgiuntamente e non cumulativamente considerati" (Sez. Un. n.

7958 del 27 marzo 1992, Sez. VI, n. 29772 del 2006). "Nell'ambito dei soggetti che svolgono pubbliche funzioni, la qualifica di pubblico ufficiale è poi riservata a coloro che formano o concorrono a formare la volontà della p.a. o che svolgono tale attività per mezzo di poteri autoritativi o certificativi, mentre quella di incaricato di pubblico è assegnata dalla legge in via residuale a coloro che non svolgono pubbliche funzioni ma che non curino neppure mansioni di ordine o non prestino opera semplicemente materiale" (Sez. VI, n. 11417 del 21 febbraio 2003) ed ancora "al fine di individuare se l'attività svolta da un soggetto possa essere qualificata come pubblica, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 357 e 358 c.p., è necessario verificare se essa sia o meno disciplinata da norme di diritto pubblico, quale che sia la connotazione soggettiva del suo autore, distinguendosi poi – nell'ambito dell'attività definita pubblica sulla base di detto parametro oggettivo - la pubblica funzione dal pubblico servizio per la presenza, nell'una, o la mancanza, nell'altro, dei poteri tipici della potestà amministrativa, come indicati dall'articolo 357 c.p., comma 2." (Sez. VI, n. 4126 del 1 febbraio 2016; Sez. VI, n. n. 25941 del 31 marzo 2015). La qualifica di pubblico ufficiale è stata pacificamente riconosciuta al dirigente scolastico nell'ambito dei suoi poteri disciplinari anche successivamente all'introduzione della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego (ex multis, Cass. pen. Sez. VI 14/06-07/09/2012, n. 34280). Per quanto concerne la qualità di incaricato di pubblico servizio, riveste tale qualità il soggetto che svolga attività di carattere intellettuale, caratterizzata, da un lato, dalla mancanza dei poteri autoritativi e certificativi propri della pubblica funzione e, dall'altro, da una precisa correlazione funzionale al soddisfacimento di uno specifico interesse pubblico. Assume dunque tale qualità colui che, eventualmente in aggiunta a prestazioni di carattere materiale, espleti compiti che comportino conoscenza e applicazione di normative, anche se a livello esecutivo, e che involgano profili, sia pure complementari e integrativi, di collaborazione nell'espletamento del pubblico servizio (da ultimo, Cass. pen. Sez. III 15/11-31/01/2023, n. 3973); in ragione di ciò è stata attribuita la qualità di incaricato di pubblico servizio al bidello di una scuola (Cass. pen. Sez. VI 7-3-2000 Cass. pen. 2003, 912).

Il **comma 1, lett. b)** del citato articolo 5 modifica il vigente secondo comma dell'art. 336 c.p. (che a seguito delle novelle introdotte dalla lett. *a* diverrebbe il terzo comma), il quale prevede una circostanza attenuante, quando il fatto sia commesso per costringere il pubblico ufficiale o l'incaricato del pubblico servizio a compiere un atto del proprio ufficio o servizio.

L'art. 336, secondo comma, c.p. prevede che se il fatto è commesso per costringere a compiere un atto dell'ufficio o del servizio o per influire, comunque, sul pubblico ufficiale o sull'incaricato di pubblico servizio si applica la pena della reclusione fino a tre anni. In sostanza, il legislatore ha ritenuto opportuno punire meno severamente la medesima condotta quando diretta non a costringere il pubblico ufficiale ad agire contrariamente ai propri doveri, ma conformemente alla normativa che disciplina l'esercizio delle pubbliche funzioni.

Perché tale circostanza possa ritenersi sussistente, la conformità dell'atto ai doveri dell'ufficio deve essere valutata con riferimento a criteri oggettivi, desumibili dalla stessa natura dell'atto illegittimamente richiesto (C., Sez. I, 4.12.1981).

La novella interviene al fine di coordinare il riferimento contenuto nella vigente formulazione della norma con la modifica apportata dalla lett. *a* e dunque specificare che la fattispecie descritta nel comma secondo dell'art. 336 c.p. si applica anche ai dirigenti scolastici e al personale docente, educativo, amministrativo, tecnico o ausiliario della scuola.

L'**articolo 6** modifica l'art. 341-*bis* c.p. (*Oltraggio a pubblico ufficiale*) il quale prevede che sia punito con la reclusione da 6 mesi a 3 anni chiunque, in luogo pubblico o aperto al pubblico e in presenza di più persone, offende l'onore e il prestigio di un pubblico ufficiale mentre compie un atto d'ufficio ed a causa o nell'esercizio delle sue funzioni (primo comma).

Anche in relazione a tale fattispecie di reato, la novella interviene al fine di introdurre una **circostanza aggravante a effetto speciale**, aggiungendo, dopo il primo comma, un comma volto a prevedere che la pena sia aumentata **fino alla metà** se il fatto è commesso nei confronti di un **dirigente scolastico o di un membro del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico o ausiliario della scuola**.

La novella introduce in tal modo una circostanza aggravante, a effetto speciale, che va ad aggiungersi a quella, non ad effetto speciale, di cui al vigente secondo comma, primo periodo (attribuzione di un fatto determinato) dell'art. 341-*bis* c.p.. Tale previsione specifica infatti che la pena è aumentata se l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato. Si ricorda che ai sensi dell'art. 63, terzo comma, c.p. nel concorso di più circostanze, alcune delle quali a effetto speciale (vale a dire che importano un aumento o una diminuzione di pena superiore a un terzo), l'aumento o la diminuzione per le altre circostanze opera sulla pena stabilita in virtù della circostanza a effetto speciale.

L'**articolo 7** reca la **clausola di invarianza finanziaria**, secondo cui dall'attuazione della legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni competenti provvedono agli adempimenti previsti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.