



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

A.C. 835

Dossier n° 98 - Schede di lettura
19 aprile 2023

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	835
Titolo:	Modifiche agli articoli 336 e 341-bis del codice penale e altre disposizioni per la tutela della sicurezza del personale scolastico
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Sasso
Numero di articoli:	6
Date:	
presentazione:	30 gennaio 2023
assegnazione:	14 aprile 2023
Commissione competente :	VII Cultura
Sede:	referente
Pareri previsti:	I, II (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni), V e XI

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 famigliari, 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**, 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. 4 e 5), configurando specifiche **aggravanti di pena** (da 1/3 a 2/3) **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 penali, 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 e 5 - 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 istituisce l'Osservatorio nazionale sulla sicurezza del personale scolastico.

In base al **comma 1**, con **decreto del Ministro dell'istruzione e del merito**, di concerto con i Ministri dell'interno e 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, è istituito presso il Ministero dell'istruzione e del merito, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, l'Osservatorio nazionale sulla sicurezza del personale scolastico. Con il medesimo decreto sono determinate la composizione e la durata in carica dei componenti dell'Osservatorio, che è costituito per metà da componenti di sesso femminile, prevedendo la presenza di rappresentanti dei Ministeri dell'interno, della giustizia e del lavoro e delle politiche sociali, delle regioni, delle organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale e di un rappresentante dell'istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. Lo stesso decreto stabilisce le modalità con le quali l'Osservatorio riferisce, di regola annualmente, ai Ministeri competenti sull'attività svolta e sui risultati conseguiti. La partecipazione all'Osservatorio non dà diritto alla corresponsione di alcuna indennità, rimborso di spese, gettone di presenza o altro emolumento comunque denominato.

Il **comma 2** definisce i **compiti dell'Osservatorio**: a) raccogliere ed esaminare le segnalazioni di casi di violenza commessi ai danni del personale scolastico nell'esercizio delle sue funzioni; b) raccogliere ed esaminare le segnalazioni di eventi indicatori del rischio di atti di violenza o minaccia in danno del personale scolastico nell'esercizio delle sue funzioni; c) promuovere studi e analisi per la formulazione di proposte e iniziative idonee a ridurre i fattori di rischio negli ambienti scolastici più esposti; d) 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; e) promuovere la diffusione delle buone prassi in materia di sicurezza del personale scolastico; f) 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.

L'Osservatorio - secondo il **comma 3** - **acquisisce i dati relativi all'entità e alla frequenza dei casi di violenza** di cui al comma 2, lettera a), ripartiti almeno al livello regionale, anche con riguardo alle situazioni di rischio o di vulnerabilità nell'ambiente di lavoro.

Ai sensi del **comma 4**, il Ministro dell'istruzione e del merito **trasmette alle Camere, entro il 31 marzo di ciascun anno, una relazione sull'attività svolta dall'Osservatorio nell'anno precedente.**

L'**articolo 2**, a livello di **promozione dell'informazione**, dispone che il Ministro dell'istruzione e del merito promuova **iniziative di informazione 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 (al comma 1) 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. La Giornata è celebrata annualmente nella data stabilita con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca. La Giornata nazionale (comma 2) non determina gli effetti civili di cui alla legge 27 maggio 1949, n. 260. *Si valuti l'opportunità di stabilire nel testo legislativo la data della Giornata.*

Si ricorda che l'art. 3 della L. 260/1949 considera esplicitamente alcune ricorrenze solennità civili, agli effetti dell'orario ridotto negli uffici pubblici e dell'imbandieramento dei pubblici edifici. Successivamente, la L. 54/1977 ha disposto (artt. 2 e 3) che le solennità civili previste per legge non determinano riduzioni dell'orario di lavoro negli uffici pubblici né, quando cadono nei giorni feriali, costituiscono giorni di vacanza o possono comportare riduzione di orario per le scuole di ogni ordine e grado.

Gli **articoli 4 e 5** recano **disposizioni volte a rafforzare la tutela penale del personale scolastico**, intervenendo sui **delitti di violenza o minaccia a pubblico ufficiale e di oltraggio a pubblico ufficiale.**

In particolare, l'**articolo 4** modifica l'art. 336 c.p. (**Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale**) ai sensi del quale punito è 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., dopo il primo comma, un secondo comma che prevede che la **pena sia aumentata da un terzo a due terzi** 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.**

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).

Con riguardo 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 34/2023** introducendo norme specifiche volte a tutelare la sicurezza degli **esercenti le professioni sanitarie e socio-sanitarie nell'esercizio delle loro funzioni**. In particolare l'articolo 4 della legge del 2020 è intervenuto sull'articolo 543-*quater* c.p, estendendo l'ambito di applicazione delle pene previste al primo comma (reclusione da 4 a 10 anni per lesioni gravi e reclusione da 8 a 16 anni per lesioni gravissime) al caso di lesioni personali gravi o gravissime cagionate "a personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria nell'esercizio o a causa delle funzioni o del servizio, nonché a chiunque svolga attività ausiliarie di cura, assistenza sanitaria o soccorso, funzionali allo svolgimento di dette professioni, nell'esercizio o a causa di tali attività". Inoltre l'art. 16 del decreto legge 34/2023, in corso di conversione presso la Camera dei deputati (A. C. [1060](#)) nel momento in cui si licenzia il presente dossier, nel confermare le pene previste per le lesioni gravi e gravissime, prevede un inasprimento sanzionatorio con riguardo alle lesioni semplici cagionate al personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria nell'esercizio o a causa delle funzioni o del servizio, nonché a chiunque svolga attività ausiliarie di cura, assistenza sanitaria o soccorso, funzionali allo svolgimento di dette professioni, nell'esercizio o a causa di tali attività, per le quali si prevede la pena della reclusione da due a cinque anni.

La legge del 2020 ha introdotto anche una **aggravante comune** (art. 61, numero 11-*octies* c.p.) per la 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.

Con specifico riguardo al delitto di cui all'art. 336 c.p. commesso nei confronti del personale scolastico verrebbe dunque a prevedersi una tutela penale diversa (aggravante speciale in luogo di aggravante comune) rispetto a quella prevista per il personale socio-sanitario (vale a dire per una categoria di soggetti parimenti ritenuta dall'ordinamento meritevole di una tutela peculiare). *Al riguardo si valuti l'opportunità di un coordinamento tra le diverse previsioni.*

Inoltre, il **comma 1, lett. b**, 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 5 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 da un terzo a due terzi** 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 6**, infine, reca la **clausola d'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.

CU0032	Servizio Studi Dipartimento Cultura	st_cultura@camera.it - 066760-3255	 CD_cultura
	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia