

# PROTOCOLLO DI INTESA SULLA PROCEDURA di VIGILANZA DELL'OBBLIGO DI ISTRUZIONE

TERRITORIO UNIONE DELLE TERRE D'ARGINE

## PREMESSE, INQUADRAMENTO NORMATIVO E CONTESTO TERRITORIALE

L'obiettivo del presente **Protocollo di intesa tra Ente Locale e Istituzioni Scolastiche di ogni ordine e grado ed Enti di formazione del territorio dell'Unione Terre d'Argine** è quello di **REALIZZARE LA VIGILANZA SULL'ADEMPIMENTO DELL'OBBLIGO DI ISTRUZIONE**, applicando la normativa di riferimento ed in particolare:

- **Art. 5, D.Lgs 15 aprile 2005 n. 76**

- **Art. 114 del D.Lgs 16 aprile 1994, n. 297** *"Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, integralmente riscritto in sede di conversione del decreto".;*

- **Legge 27 dicembre 2006. n. 296 art. 1 comma 622**

- **D.M. 22 agosto 2007, n. 139**

- **Legge 13 novembre 2023, n. 159** di conversione con modificazioni del **Decreto Legge 15 settembre 2023, n. 123, c.d. Decreto Caivano** (*"Misure di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale"*)

### 1.1. Le Nuove norme

La **Legge 13/11/2023 n. 159** ha convertito, con modifiche, il **D.L. 15/09/2023 n. 123**, recante *"Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale"* - c.d. decreto Caivano.

Il provvedimento, originariamente composto da 16 articoli, consta, a seguito della conversione, di 25 articoli, suddivisi in 4 capi.

Per quanto quindi ci riguarda direttamente, l'art. 12 del D.L. 123/2023, nel recare *"Disposizioni per il rafforzamento del rispetto dell'obbligo di istruzione"*, inserito nel capo III concernente Disposizioni in materia di offerta educativa, ricolloca il reato di inosservanza dell'obbligo dell'istruzione dei minori, già previsto come contravvenzione concernente l'attività sociale della pubblica amministrazione dall'art. 731 c.p.<sup>1</sup>. - che viene abrogato - **nel nuovo art. 570-ter c.p., quale "delitto contro l'assistenza familiare"**.

Così recita il nuovo **art. 570-ter. Inosservanza dell'obbligo dell'istruzione dei minori**: *"Il responsabile dell'adempimento dell'obbligo di istruzione che, ammonito ai sensi dell'articolo 114, comma 1 del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile*

<sup>1</sup> Dispositivo dell'art. 731 Codice Penale – nel Titolo II - Delle contravvenzioni concernenti l'attività sociale della pubblica amministrazione *ora abrogato* dall'art. 12, comma 3 del D.L. 15 settembre 2023, n. 123, convertito con modificazioni dalla L. 13 novembre 2023, n. 159 *"Chiunque, rivestito di autorità o incaricato della vigilanza sopra un minore, omette, senza giusto motivo, d'impartirgli o di fargli impartire l'istruzione elementare è punito con l'ammenda fino a euro 30"*.

*1994, n. 297, non prova di procurare altrimenti l'istruzione del minore o non giustifica con motivi di salute, o con altri impedimenti gravi, la mancata iscrizione del minore presso una scuola del sistema nazionale di istruzione, o non ve lo presenta entro una settimana dall'ammonizione, è punito con la reclusione fino a due anni. Il responsabile dell'adempimento dell'obbligo di istruzione che, ammonito ai sensi dell'articolo 114, comma 4, del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 per assenze ingiustificate del minore durante il corso dell'anno scolastico tali da costituire elusione dell'obbligo di istruzione non prova di procurare altrimenti l'istruzione del minore o non giustifica con motivi di salute, o con altri impedimenti gravi, l'assenza del minore dalla scuola, o non ve lo presenta entro una settimana dall'ammonizione, è punito con la reclusione fino a un anno".*

Ne deriva non soltanto l'applicazione del nuovo apparato sanzionatorio - pena detentiva della reclusione, al posto della pena pecuniaria, obblabile, dell'ammenda - ma anche la devoluzione della competenza del nuovo delitto al tribunale in composizione monocratica, con conseguente sottrazione al giudice penale di pace. La disciplina è costruita facendo riferimento, anche mediante incorporazione, all'art. 114 "Vigilanza sull'adempimento dell'obbligo di istruzione", integralmente riscritto in sede di conversione del decreto, del D.Lgs. 16/04/1994 n. 297, recante "Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado".

Infatti, il **nuovo art. 114**, premesso che l'istruzione obbligatoria deve essere impartita per almeno 10 anni - al fine di consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il 18esimo anno di età, nonché l'acquisizione dei saperi e delle competenze previste dai curricula relativi ai primi 2 anni degli istituti di istruzione secondaria superiore (art. 1 comma 622 L. 27/12/2006, n. 296) - al **comma 1**, stabilisce che il **sindaco**, mediante accesso all'Anagrafe nazionale dell'istruzione (A.N.IST.), istituita dall'art. 62-quater C.A.D. di cui al D.Lgs. 07/03/2005, n. 82, individua i minori non in regola con l'obbligo e ammonisce, senza ritardo, il responsabile dell'adempimento dell'obbligo (**genitori o tutori dei minori**) invitandolo a ottemperare alla legge.

Nelle more dell'attivazione dell'A.N.IST., i **dirigenti scolastici** trasmettono al sindaco, entro il mese di ottobre, i dati relativi ai minori, soggetti all'obbligo di istruzione, regolarmente iscritti presso le proprie istituzioni scolastiche - secondo le modalità da definirsi in un decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'istruzione, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, nel rispetto delle misure di sicurezza di cui al regolamento (UE) 2016/679 (G.D.P.R.).

Inoltre, ai sensi del **comma 4**, il **dirigente scolastico** è tenuto a verificare la frequenza degli alunni soggetti all'obbligo di istruzione, individuando chi risulti assente per più di 15 giorni, anche non consecutivi, nel corso di 3 mesi, senza giustificati motivi. Conseguentemente, nel caso in cui l'alunno non riprenda la frequenza entro 7 giorni dalla comunicazione al responsabile dell'adempimento dell'obbligo d'istruzione, il dirigente scolastico avvisa, entro 7 giorni, il sindaco affinché proceda all'ammonizione del citato responsabile invitandolo a ottemperare alla legge. In ogni caso, costituisce elusione dell'obbligo di istruzione la mancata frequenza, senza giustificati motivi, di **almeno un quarto del monte ore annuale personalizzato**.

In caso di **violazione (comma 1)** o di **elusione (comma 4) dell'obbligo di istruzione**, il sindaco - se il responsabile dell'adempimento dell'obbligo di istruzione, previamente ammonito, non provi di procurare altrimenti l'istruzione degli obbligati o non giustifichi con motivi di salute, o con altri impedimenti gravi, la mancata iscrizione del minore presso una scuola del sistema nazionale di istruzione o non ve lo presenti entro una settimana dall'ammonizione - quale pubblico ufficiale che ha avuto notizia del

reato, deve, senza ritardo, farne denuncia per iscritto al pubblico ministero o a un ufficiale di polizia giudiziaria, ex art. 331 c.p.p.

Ai sensi del **comma 6**, si considerano giustificate le assenze dalla scuola degli alunni avventisti o ebrei, nel giorno di sabato, su richiesta dei genitori o dell'alunno, se maggiorenne - ex artt. 17 comma 4 della Legge 22/11/1988 n. 516 e art. 4 comma 4 della Legge 08/03/1989 n. 101.

Il **nuovo art. 570-ter c.p.** punisce quindi:

- al **comma 1**, l'ipotesi di dispersione assoluta del minore, mai iscritto a scuola, con la reclusione fino a 2 anni.
- al **comma 2**, l'ipotesi dell'abbandono scolastico per assenze ingiustificate del minore durante il corso dell'anno, tali da costituire elusione dell'obbligo di istruzione, con la reclusione fino a 1 anno.

Trattasi di un delitto proprio, in cui il soggetto attivo di entrambe le fattispecie è il "responsabile dell'adempimento dell'obbligo di istruzione" - da identificarsi nei genitori o coloro che, a qualsiasi titolo, ne facciano le veci - che, nonostante il relativo ammonimento amministrativo del sindaco, ai sensi, rispettivamente, del comma 1 e del comma 4 del nuovo art. 114 D.Lgs. 297/1994, con invito a ottemperare alla legge, non provi di procurare altrimenti l'istruzione del minore o non giustifichi con motivi di salute, o con altri impedimenti gravi, rispettivamente, la mancata iscrizione del minore presso una scuola del sistema nazionale di istruzione e la sua assenza dalla scuola, o non ve lo presenti entro 1 settimana dall'ammonizione.

L'art. 12 comma 2 del D.L. 123/2023, modificato in sede di conversione, con disciplina *extra codicem*, prevede inoltre che il pubblico ministero, quando acquisisce la notizia dei reati di cui all'art. 570-ter, deve informare senza ritardo il procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, per le eventuali iniziative di competenza ai sensi dell'articolo 336 c.c.

## **1.2. Il vecchio protocollo e i perché di un nuovo protocollo: il ruolo del Patto per la Scuola**

Sin dai primi accordi istituzionali e "patti territoriali" tra l'Ente Locale e le Istituzioni Scolastiche a livello distrettuale (che risalgono per il distretto dei Comuni di Carpi, Campogalliano, Novi di Modena e Soliera alla fine degli anni '90, dato che l'Unione dei Comuni è stata istituita nel 2006), il tema del contrasto all'evasione e alla dispersione scolastica è sempre stato uno dei principali oggetti di intesa. Per sostanziare questo comune obiettivo sono state condivise, co-progettate ed attuate procedure di verifica, rel-azione, contatto con le famiglie interessate e percorsi di informazione, controllo e - dopo le verifiche effettuate sulle mancate iscrizioni e la mancata frequenza degli alunni - interventi sanzionatori e/o di "presa in carico" socio-educativa ai fini applicare in modo coordinato ed efficace la normativa vigente per vigilare sull'adempimento dell'obbligo di istruzione, contrastare la dispersione scolastica e garantire processi di "rimotivazione" e il successo formativo.

Nel corso degli anni, il contrasto all'evasione dell'obbligo scolastico ha trovato dignità autonoma con un particolare e specifico Protocollo di Intesa tra scuole di ogni ordine e grado e Settori interessati dell'Unione Terre d'argine e dei 4 Comuni che la compongono, volto a vigilare sul diritto-dovere di istruzione e formazione, che è stato allegato e reso integrante dell'accordo più generale in ben 4 diverse edizioni (Patto 2009-2013; Patto 2013-2017, Patto 2017-2021, vigente Patto per la Scuola 2021-2025).

Il Protocollo di intesa in via di modifica ed aggiornamento è stato approvato con delibera di Giunta dell'Unione Terre d'Argine n. 36 del 02/05/2012 ad oggetto "Approvazione della 'Procedura di Vigilanza per il diritto - dovere all'istruzione e formazione' allegato ad integrazione del Patto per la Scuola".

L'art. 11 - LE AZIONI DI PREVENZIONE, CONTROLLO, CONTRASTO DELLE "POVERTÀ EDUCATIVE" E DELLA DISPERSIONE SCOLASTICA; INTERVENTI PER LA RIMOTIVAZIONE DEI RAGAZZI E PER IL SUCCESSO FORMATIVO del **vigente Patto per la Scuola dell'Unione Terre d'Argine**, approvato all'unanimità con delibera di Consiglio dell'Unione Terre d'Argine n. 15 del 27/09/2021, e da tutti i Consigli di Istituto delle scuole di ogni ordine e grado del territorio, valido fino al 31/08/2025, dispone che *"Per quanto riguarda il contrasto all'evasione, alla dispersione scolastica e la prevenzione del disagio, il Patto recepisce i vigenti protocolli nazionali, regionali e locali per la procedura di vigilanza del dovere all'istruzione e formazione, rileva la maggiore incidenza sul fenomeno del disagio socio-culturale, promuove progetti finalizzati alla sua prevenzione e superamento. Costituisce parte integrante della presente Intesa la 'Procedura di vigilanza per il diritto-dovere all'istruzione e formazione' (approvata con delibera di Giunta dell'Unione delle Terre d'Argine n. 36 del 02/05/2012 e successive modifiche e integrazioni). Nella consapevolezza che la crescita formativa e culturale degli adolescenti rappresenta una condizione per favorire, nel lungo periodo, percorsi di sviluppo, il Patto si propone di promuovere e stimolare la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di dispersione e abbandono scolastici di adolescenti nella fascia di età compresa tra 11 e 16 anni, con interventi integrati che, attraverso azioni sistemiche volte alla creazione di presidi ad alta intensità educativa, affianchino, rafforzino e valorizzino l'attività ordinaria delle Istituzioni Scolastiche, attraverso l'azione dell'insieme di soggetti ('Comunità Educante') che, a vario titolo, si occupano dei minori, a partire dalle famiglie"*

Le nuove norme sinteticamente illustrate al par. 1.1. evidenziano quindi la necessità di una integrazione al Protocollo di intesa, ormai datato, del 2012. Tale aggiornamento avverrà nel pieno rispetto delle nuove disposizioni di legge e nel solco delle già linee condivise nel Patto per la scuola 2021-2025.

### **1.3. Una visione cor-responsabile di "presa in carico" nel rispetto delle norme e delle competenze prima e oltre l'irrogazione delle sanzioni (ora serie)**

Con propria nota ad oggetto "Legge 13 novembre 2023, n. 159, di conversione con modificazioni, del decreto legge 15 settembre 2023, n. 123, c.d. decreto Caivano ("Misure di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale") - Prot. Uscita N.0098767 del 29/11/2023, la Prefettura di Modena - Gabinetto del Prefetto ha inteso condividere con tutti i sindaci della provincia di Modena diverse notazioni elaborate dal Sig. Procuratore della Repubblica in merito alla emanazione della normativa in oggetto, con particolare riferimento alle già citate diverse importanti disposizioni in materia penale di rafforzamento del rispetto dell'obbligo scolastico che coinvolgono i Sindaci ed i Dirigenti Scolastici per quanto in specifico attiene a:

- 1) inosservanza dell'obbligo di istruzione
- 2) raccordo tra Procura ordinaria e Procura della Repubblica per i minorenni
- 3) ricadute sul godimento dell'assegno di inclusione

In particolare, al punto 1) - Inosservanza del l'obbligo di istruzione - II nuovo art. 570-ter c.p. - L'abrogazione dell'art 731 c.p., viene sottolineato come *"In sede di*

*conversione, sono intervenuti diversi correttivi al decreto legge, a partire da una nuova, e più ampia, ridefinizione delle disposizioni in materia di vigilanza sull'obbligo di istruzione; all'omessa vigilanza su tale obbligo sono poi correlate le disposizioni penali, mediante l'introduzione di una nuova ipotesi di reato, in sostituzione della **invero inadeguata norma di cui all'art. 731 c.p.**"*

Se risulta evidente l'inasprimento della sanzione per l'evasione dell'obbligo scolastico che passa dalla lieve ed "inadeguata" sanzione pecuniaria prevista dall'art. 731 c.p. ora abrogato (disposta "fino ad un massimo di 30 euro") alla reclusione fino a due anni come quanto determinato dal nuovo art. 570-ter c.p., va evidenziato che anche il vecchio Protocollo territoriale del 2012 dell'Unione Terre d'Argine aveva condiviso un aggravio rispetto alla mera contravvenzione definendo come *"Qualora i genitori persistano nel mancato adempimento, di norma entro un mese dall'invio della comunicazione formale dell'Istituzione Scolastica, il Settore Istruzione o Sociale provvede a segnalare la situazione alle autorità competenti. Di norma:*

*1) Il Settore Istruzione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Modena per segnalare l'ipotesi di reato di evasione scolastica (art. 731 C.P.)*

*2) Il Settore Sociale alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Bologna per evidenziare i rischi o pregiudizio per lo sviluppo del minore, per i casi segnalati e riscontrati".*

L'indirizzo, condiviso tra le istituzioni scolastiche e locali, all'interno delle diverse edizioni del Patto per la scuola è quindi sempre stato quello di:

- ✓ contrastare con tutti gli strumenti a disposizione l'evasione (violazione ed elusione) dell'obbligo scolastico;
- ✓ definire procedure chiare e sostenibili, precise responsabilità e sanzioni determinate, nel rispetto delle norme vigenti;
- ✓ sostenere e valorizzare alcuni progetti già realizzati negli scorsi anni sul territorio dell'Unione quali ad esempio le attività volte a rafforzare i "fattori di protezione" e le "abilità sociali" degli alunni/e nelle classi per favorire la promozione dell'agio a scuola, per contrastare abbandono scolastico precoce e rimotivare gli allievi pluriripetenti e a rischio dispersione;
- ✓ sollecitare ulteriori progetti che perseguano un approccio di "Welfare Comunitario", che possano avere effetti significativi sia sui percorsi educativi e scolastici istituzionali, sia sull'acquisizione di quelle "soft skills" e capacità che contribuiscono, a lungo termine, al benessere complessivo delle persone
- ✓ consolidare le azioni "positive" e di prevenzione della dispersione da affiancare a quelle di controllo, verifica e sanzionatorie già citate, anche assumendo impegni e protocolli di livello regionale, provinciale e territoriale per conseguire il successo formativo di ragazzi/e a rischio dispersione;
- ✓ "prendere in carico" i nuclei famigliari più fragili dal punto di vista socio-educativo, sempre nel rispetto delle competenze istituzionali e delle disposizioni normative vigenti.