



*MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE per L'EMILIA-ROMAGNA
DIREZIONE GENERALE - Ufficio XV - Legale e contenzioso -
Piazza XX settembre 1 - 40121 Bologna*

Prot. n. 7873 /E 25

Bologna, 21 maggio 2002

Ai Responsabili dei
Centri Servizi Amministrativi
LORO SEDI
e, p.c. M.I.U.R.
Dipartimento per i servizi nel Territorio
Direzione Generale dei Servizi nel Territorio
Ufficio Legale e del Contenzioso
Alla c.a. Dr.ssa Silvana Riccio
ROMA
Al Servizio Coordinamento Ispettivo
SEDE

Oggetto: Vigilanza sugli alunni. Responsabilità.

Continuano a pervenire, da parte di un sempre maggiore numero di Istituzioni Scolastiche, solleciti affinché questa Direzione Regionale assuma posizioni e fornisca precisazioni in merito all'oggetto, al fine di circoscrivere correttamente l'ambito delle responsabilità e di evitare erronee ed imprecise rappresentazioni del problema.

La questione posta è emersa con maggior vigore qualche tempo fa allorchè è pervenuto ai Dirigenti Scolastici un parere dell'Avvocatura dello Stato di Bologna (Rif. C.S. 518/00 del 4/12/2001) cui hanno fatto seguito ulteriori pareri, in riscontro a quesiti di singole Scuole con le quali la medesima Avvocatura è tornata sull'argomento integrandone il contenuto e fornendo ulteriori sottolineature.

Atteso il carattere generale della delicata questione ed avendo riguardo alle legittime preoccupazioni derivanti dall'obbligo per il personale scolastico di vigilare sugli alunni minori dal momento iniziale dell'affidamento e sino a quando a tale vigilanza non si sostituisca quella dei genitori o di soggetti maggiorenni cui sia stata delegata l'attività di accompagnamento in occasione dell'uscita degli stessi al termine delle attività scolastiche, si ritiene opportuno fornire alle SS. LL. una puntuale ricognizione della normativa in atto e giurisprudenziale in merito, che si auspica possa tornare utile nell'adozione delle necessarie decisioni e delle connesse scelte organizzatorie che le Istituzioni sono chiamate ad intraprendere in virtù dell'intervenuta autonomia. A seguito del riconoscimento della personalità giuridica ed al conferimento della qualifica dirigenziale ai Capi delle Istituzioni Scolastiche, che hanno cambiato in modo radicale le relazioni organizzative esistenti, le Istituzioni Scolastiche operano come organi dello Stato all'interno di quei confini segnati dagli artt. 3, 4 e 8 del D.P.R. 8/3/99 n. 275 e dal D.M. 26/8/00, n. 234, in ordine ai quali non è più profilabile un potere d'ordine degli organi dell'amministrazione centrale e periferica fondato su una relazione gerarchica.

Posto il doveroso richiamo all'imprescindibile ambito di responsabilità in capo alla Scuola in ordine alla vigilanza degli alunni ad essa affidati, il richiesto parere di questo Ufficio legale non può che essere strumentale alla necessità di contemperare le esigenze delle famiglie e quelle della Scuola, cui incombe comunque l'obbligo di tutelare l'integrità fisica degli alunni, sia pure in quei contesti dove i genitori lavorano entrambi per un tempo superiore a quello coincidente con l'attività scolastica.

Queste ultime esigenze vanno dunque contemperate con quella concorrente di non esporre comunque oltremodo l'Amministrazione scolastica al rischio di responsabilità risarcitoria.

La responsabilità civile extracontrattuale dell'Amministrazione scolastica per fatti imputabili ai propri dipendenti attiene da un lato all'omissione rispetto all'obbligo di vigilanza sugli alunni minori (ex art. 2047 - 2048 c.c.) e dall'altro all'omissione rispetto agli obblighi organizzativi e di controllo e di custodia (ex art. 2043 e 2051 c.c.).

In ordine al primo aspetto, sembra utile riportare di seguito il testo letterale delle norme civilistiche che attengono alle responsabilità connesse all'obbligo di vigilanza sugli alunni minori:

- art. 2047 c.c.: "in caso di danno cagionato da persona incapace di intendere e di volere, il risarcimento è dovuto da chi è tenuto alla sorveglianza dell'incapace, salvo che provi di non aver potuto impedire il fatto".
- art. 2048 c.c.: "i precettori e coloro che insegnano un mestiere o un'arte sono responsabili del danno cagionato dal fatto illecito dei loro allievi e apprendisti nel tempo in cui sono sotto la vigilanza. Le persone indicate dal

comma precedente sono liberate da responsabilità soltanto se provano di non aver potuto impedire il fatto".

La lettura degli articoli di legge sopra richiamati va integrata con la citazione dell'art.

61 della legge 11/7/80, n. 312 ancora vigente, che testualmente recita: "La responsabilità patrimoniale del personale direttivo, educativo e non docente della scuola materna, elementare ed artistica dello Stato e delle Istituzioni educative statali, per danni arrecati direttamente all'Amministrazione in connessione a comportamenti degli alunni, è limitata ai soli casi di dolo o colpa grave nell'esercizio della vigilanza sugli alunni stessi. La limitazione di cui al comma precedente si applica anche alla responsabilità del predetto personale verso l'Amministrazione che risarcisca il terzo dei danni subiti per comportamenti degli alunni sottoposti alla vigilanza. Salva rivalsa nei casi di dolo o colpa grave, l'Amministrazione si surroga al personale medesimo nelle responsabilità civili derivanti da azioni giudiziarie promosse da terzi".

Le responsabilità desumibili dal quadro normativo di cui sopra, sussistono tanto nell'ipotesi che autore del fatto sia un soggetto privo di capacità di intendere e di volere, sia che autore del fatto sia un soggetto capace. Ed ancora, tale responsabilità sussiste tanto nell'ipotesi di atti dannosi compiuti dagli alunni nei confronti di terzi quanto nell'ipotesi di danni che gli alunni possano procurare a se stessi con la loro condotta.

Alla luce di quanto sopra, corre d'obbligo la domanda: in capo a chi incombe l'obbligo di vigilanza e per quale durata?

In via generale si osserva che fra gli obblighi di servizio del personale docente vi è certamente quello di vigilare sugli allievi per tutto il tempo in cui questi sono loro affidati.

Tale obbligo, che si ribadisce fa capo in via preminente sul personale docente è però, nei limiti fissati dall'art. 36, comma 2, lettera d), CCNL 1999, anche del personale A.T.A.; gli obblighi organizzativi di controllo e di custodia fanno invece capo al Dirigente Scolastico.

Dunque fra i compiti del Capo d'Istituto (ex art. 25 D. lgs. N. 165/2001) non si riscontrano compiti di vigilanza sugli alunni, bensì compiti organizzativi di amministrazione e di controllo sull'attività degli operatori scolastici. Sotto quest'ultimo aspetto egli è tenuto a garantire la sicurezza della Scuola, attraverso l'eliminazione di qualsiasi fonte di rischio, adottando al riguardo tutti quei provvedimenti organizzativi di sua competenza o, se necessario, sollecitando l'intervento di coloro sui quali i medesimi incombono.

In conclusione la responsabilità del Dirigente Scolastico, ex art. 2043 c.c., risulta a lui ascrivibile sia per carenze organizzative a lui imputabili, allorchè non abbia eliminato le fonti di pericolo, non abbia provveduto alla necessaria regolamentazione dell'ordinato afflusso o deflusso degli studenti in ingresso ed in uscita dalla scuola, non abbia provveduto a disciplinare l'avvicendamento degli insegnanti nelle classi, il controllo degli studenti negli intervalli, nelle mense e così via, ovvero, ex art. 2051 c.c., ove non abbia sufficientemente custodito cose ed attrezzature a lui affidate che possano cagionare danno al personale che opera nella Scuola, agli alunni, ai terzi che frequentano per varie ragioni i locali scolastici.

La violazione delle norme di diritto comune e contrattuali sopra richiamate, secondo la ripartizione "interna" al personale scolastico, espone l'Istituzione Scolastica a diretta responsabilità. Tuttavia, considerato il rapporto di immedesimazione organica che lega l'Amministrazione ai propri dipendenti, l'Amministrazione stessa viene chiamata a risarcire l'obbligazione risarcitoria, salva azione di regresso ove venga accertato dolo o colpa grave su chi abbia direttamente cagionato l'evento dannoso (Cass. Civ. Sez. III, 7/10/97, n. 9742).

Dunque le norme indicate in premessa, stabiliscono una presunzione iuris tantum per la quale è però ammessa la prova liberatoria. Ciò nel senso che se l'alunno abbia subito un danno nel periodo di tempo nel quale era stato assegnato all'insegnante, o all'Istituzione Scolastica, ciò pone a carico di chi è incaricato della sorveglianza una presunzione di omesso controllo rispetto all'obbligo di vigilanza, imposto dall'art. 2048 c.c. Nel giudizio di risarcimento, il danneggiato non ha pertanto l'onere di provare la causa del danno, mentre è onere dell'insegnante o dell'Amministrazione dalla quale questi dipenda, provare di avere adempiuto l'obbligo di sorveglianza con una diligenza idonea ad impedire il fatto per andare esenti da responsabilità (Cass. Civ. Sez. III, 26 giugno 1998, n. 6331).

L'art. 2048 c.c., come si è visto, pone dunque, una presunzione di responsabilità a carico dell'insegnante della Scuola per il fatto illecito dell'allievo, collegato all'obbligo di sorveglianza e scaturente dall'affidamento temporalmente dimensionato alla durata di esso. La prova liberatoria non si esaurisce nella dimostrazione di non aver potuto impedire il fatto, ma si estende alla dimostrazione di aver adottato in via preventiva, tutte le misure organizzative idonee ad evitarlo (Cass. Civ. Sez. III, 3/2/99, n. 916).

Dalle linee giurisprudenziali fin qui riportate, si può dedurre che la responsabilità viene meno allorchè si provi che l'insegnante o la Scuola non abbiano potuto impedire il fatto, pur avendo esercitato sugli alunni la vigilanza nella misura dovuta e, nonostante ciò, il fatto dannoso, per la sua repentinità ed imprevedibilità, abbia impedito un tempestivo ed efficace intervento (Cass. Civ. Sez. III, 3/6/93, n. 4945).

Ovviamente la prevedibilità del fatto dannoso è legata sia alla ripetitività, sia alla ricorrenza statistica di alcune circostanze di fatto sia, infine, al particolare ambiente in cui si opera, in ordine al quale gli eventi dannosi risultano anche prevenibili, (il riferimento è alla ubicazione della Scuola, alla viabilità connessa, al traffico di autoveicoli, all'eccessiva distanza dal centro abitato e così via, ovvero ancora all'eccessiva vivacità di taluni allievi, alla loro eventuale abituale aggressività che presuppone un controllo rafforzato, etc) secondo una prospettazione che fa ritenere che certi eventi verificatisi in date condizioni, possano ripetersi.

Tutto ciò premesso, passando ad esaminare il problema dei tempi e delle modalità di vigilanza con specifico riguardo all'uscita degli allievi dalla scuola, si rappresenta quanto segue:

E' nota alle SS. LL. la posizione assunta al riguardo dall'Avvocatura dello Stato di Bologna nei pareri sopra richiamati, tendenti ad escludere l'adozione di disposizioni interne all'Istituto scolastico dirette a richiedere ai genitori degli alunni la "autorizzazione" al rientro a casa di questi da soli ovvero non accompagnati da soggetto maggiorenne (nel gergo in uso, tali autorizzazioni vengono definite "liberatorie" concretizzandosi in formule di esonero da responsabilità della Amministrazione scolastica per gli eventuali danni conseguenti alla descritta situazione).

Simili autorizzazioni, infatti, lungi dal costituire causa esimente la responsabilità dell'Amministrazione scolastica per le lesioni eventualmente subite dall'allunno dopo l'uscita da scuola, potrebbero, secondo la medesima Avvocatura, costituire avallo e prova della consapevolezza da parte dell'Istituto e dei suoi organi di detta modalità di uscita da Scuola degli allievi, con la conseguenza di risolversi sul piano probatorio, in sede di eventuale giudizio risarcitorio, in una ammissione implicita della omissione di vigilanza sugli stessi.

Poiché lo scrivente Ufficio condivide le preoccupazioni di fondo sollevate dall'organo Legale in questione, ritiene opportuno far riferimento all'orientamento giurisprudenziale prevalente in atto per evitare che il problema, seppure esistente, venga radicalizzato attraverso l'adozione di comportamenti che in qualche caso hanno avuto come conseguenza, addirittura, minacce di denuncia da parte di qualche genitore per "sequestro di persona", se non anche singolari richieste di risarcimento alla scuola per presunti danni subiti.

La Cassazione civile Sez. I, con sentenza n. 3074 del 30/3/99, pronunciandosi in merito, ha circostanziato gli ambiti di responsabilità di cui ci si occupa: "L'Istituto d'Istruzione ha il dovere di provvedere alla sorveglianza degli allievi minorenni per tutto il tempo in cui gli sono affidati, e quindi fino al subentro, reale o potenziale, dei genitori o di persone da questi incaricate; tale dovere di sorveglianza, pertanto

permane per tutta la durata del servizio scolastico, servizio che non può essere interrotto per l'assenza di un insegnante, non costituendo tale assenza fatto eccezionale, bensì "normale e prevedibile" (trattasi di un minore che, uscito anticipatamente dalla scuola per l'assenza dell'insegnante, è stato accoltellato da alcuni giovani).

Con sentenze nn. 6937 del 23/6/93 Sez. III e 12424 del 10/12/98 Sez. III, la Cassazione civile è ancora intervenuta sull'argomento così pronunciandosi: "In tema di responsabilità civile degli insegnanti per i danni cagionati da fatti illeciti di loro allievi, il dovere di vigilanza imposto ai docenti dall'art. 2048 C.C. non ha carattere assoluto, bensì relativo, occorrendo correlarne il contenuto e l'esercizio in modo inversamente proporzionale all'età ed al normale grado di maturazione degli alunni, di modo che, con l'avvicinamento di costoro all'età del pieno discernimento, l'espletamento di tale dovere non richiede la continua presenza degli insegnanti, purchè non manchino le necessarie misure organizzative idonee ad evitare il danno".

Ed ancora "in tema di responsabilità civile ex art. 2048 c.c., il dovere di vigilanza dell'insegnante va commisurato all'età ed al grado di maturazione raggiunto dagli allievi in relazione alle circostanze del caso concreto".

In concreto, applicando i principi ora richiamati, la giurisprudenza ha ritenuto che l'affidamento di un minore, effettuato dai genitori ad un Istituto Scolastico, comporta per questo e per chi agisce su suo incarico, il dovere di vigilare, controllando con la dovuta diligenza e con l'attenzione richiesta dall'età e dallo sviluppo psico-fisico, che questi non venga a trovarsi in situazione di pericolo con conseguente possibile pregiudizio per la sua incolumità dal momento iniziale dell'affidamento fino a quando ad essa non si sostituisca quella effettiva o potenziale dei genitori, senza che possano costituire esimenti delle responsabilità dell'Istituto le eventuali disposizioni date dai genitori che comunque possano risultare pregiudizievoli per l'incolumità dello stesso (così Cass. Sez. III, 19/2/94, n. 1623; Cass. 5/9/86, n. 5424 e Cass. Sez. III, 30/12/97, n. 13125).

Discende dai richiamati principi, che la valutazione dei rischi connessi all'obbligo di vigilanza, debba essere operata esclusivamente dalla Istituzione Scolastica e non anche dai genitori, ove si consideri che proprio per la relatività di tale obbligo, non vi siano modalità predefinite ed universalmente valide. Così è opportuno che in relazione alle condizioni ambientali fra le diverse Istituzioni Scolastiche dello stesso o di diverso ordine, o fra plessi diversi, vi sia la necessità di adottare soluzioni differenti, perché diverse sono le condizioni ambientali di cui tenere conto e legittime le soluzioni organizzative differenziate in considerazione dell'età degli alunni secondo un rigore inversamente proporzionale alla loro età e maturazione.

Età e condizioni ambientali sono dunque gli elementi di profonda incidenza sulle scelte organizzative della Scuola.

Quel che rileva è che le modalità prescelte vengano formalizzate e portate a conoscenza delle famiglie a cui saranno illustrate le ragioni delle decisioni adottate nell'esclusivo interesse della tutela dell'integrità fisica degli allievi, la cui responsabilità incombe sull'Istituzione Scolastica.

In tal senso il significato autentico dei concetti di "vigilanza effettiva o potenziale" di cui alle sentenze in premessa, concettualmente legati a quello di "relatività dell'obbligo" come organizzazione delle modalità di "riconsegna" degli alunni in "situazioni controllate".

I responsabili dei C.S.A. sono invitati a dare ampia diffusione al presente parere divulgandolo tra le Istituzioni scolastiche del Territorio di competenza, con l'avvertenza di portarlo a conoscenza anche del personale docente.

IL DIRIGENTE
Rosa Aura Severino

RAS/LP