

DELLA RESPONSABILITÀ IN TEMA DI VIGILANZA DEGLI ALUNNI

Avv. Marco Calderoni, Diritto.it, 10.12.2009

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 - seppur senza pretesa di essere esaustivi - cimentarsi nel tentativo di fornire una ricognizione della normativa in atto e giurisprudenziale in merito.

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, occorre prendere in considerazione la 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, unitamente a quella di non esporre 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, oltre ai citati articoli di legge sopra richiamati, va citato l'art. 61 della legge 11/7/80 n. 312 ancora vigente.

Nell'uno e nell'altro caso la sussistenza della responsabilità civile dell'Amministrazione consegue ex art. 28 Cost. alla responsabilità civile dei propri dipendenti tenuti agli obblighi predetti, in relazione ai propri specifici doveri d'ufficio.

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, il vero interrogativo è il seguente: 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 incombano.

In conclusione la responsabilità del Dirigente Scolastico, ex art. 2043 c.c., risulta a lui ascrivibile sia per carenze organizzative a lui imputabili, allorché 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 (cfr., 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, 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).

Si ritiene, cioè che si debba correlare contenuto e modalità di esercizio del dovere in modo inversamente proporzionale all'età ed al normale grado di maturazione degli allievi, di modo che con l'avvicinamento di costoro all'età del pieno discernimento, il suo espletamento non richiede la continua presenza degli insegnanti, purché non manchino le più elementari misure organizzative dirette a mantenere la disciplina tra gli allievi.

Con riferimento alla durata dell'obbligo di vigilanza, si ritiene che la responsabilità per le lesioni subite dagli alunni all'interno dell'edificio scolastico, ricorra anche nel caso in cui il fatto sia avvenuto al di fuori dell'orario delle lezioni, ove ne sia consentito l'anticipato ingresso nella scuola o la successiva sosta, sussistendo l'obbligo delle autorità scolastiche di vigilare sul comportamento degli scolari per tutto il tempo in cui costoro vengono a trovarsi legittimamente nell'ambito della scuola fino al loro effettivo licenziamento.

L'art. 2048 c.c., come si è visto, pone 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) 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.

Ciò premesso, con riferimento alla problematica dei tempi e delle modalità di vigilanza con specifico riguardo all'uscita degli allievi dalla scuola, si deve registrare la tendenza 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 : infatti, lungi dal costituire causa esimente la responsabilità dell'Amministrazione scolastica per le lesioni eventualmente subite dall'alunno dopo l'uscita da scuola, tali cd autorizzazioni potrebbero 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.

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".

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 in relazione alle circostanze del caso concreto, 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".

In concreto, il dovere dell' Istituto Scolastico di vigilare richiede un controllo affinché il minore 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.

Quel che rileva è che invece 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, dunque, deve essere inteso 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".

Relativamente al soggetto cui riaffidare gli alunni all'uscita da scuola, si è già accennato a come esso debba essere maggiorenne. E' noto, infatti, che solo con la maggiore età si acquista la generale capacità di agire (art. 2 ,primo comma, c.c.), intesa quale attitudine alla cura dei propri interessi, che comporta l'idoneità del soggetto a provocare la costituzione di effetti giuridici, ad incidere su di essi, a mettere in moto meccanismi per mezzo dei quali la legge garantisce la loro tutela (Venchiariutti, voce "Incapaci" in Digesto civ. Utet, Torino, 1993). Le norme che prevedono l'anticipazione della capacità di agire con riguardo a singoli atti sono da considerare speciali e quindi di stretta interpretazione (Falzea, voce "Capacità (teoria generale)", in Enc. Dir. , vol. VI, Milano, 1960, 27; Santoro-Passarelli, "Dottrine generali del diritto civile", Napoli. 1953, 113; Rescigno, "Capacità giuridica", in Nov. Dig. It., II, Torino, 1958, 864). Ne consegue che esse non possono trovare applicazione ai di fuori dei casi, e quindi degli atti, in esse considerati (art. 14 disp. prel. C.c.). Le regole sulla capacità di agire sono dettate nell'interesse dei terzi, ma soprattutto nell'interesse del minore, cosicché la capacità di agire è requisito indispensabile dell'attività giuridica allorquando gli atti posti in essere dall'incapace siano potenzialmente destinati a sfociare in effetti giuridici sfavorevoli alla persona che li compie.

Da tali principi emerge che il soggetto che non abbia raggiunto la maggiore età, così come è oggetto - proprio a cagione della propria incapacità di agire - dell'obbligo di vigilanza imposto ai propri genitori ed ai precettori nel tempo in cui è affidato agli uni o agli altri, così non possa essere giuridicamente ritenuto avere la capacità necessaria ad assumere su di sé l'obbligo di vigilanza - e la conseguente responsabilità - su altro soggetto minorenni.

Ne consegue ulteriormente che l'istituzione scolastica che trasferisse la vigilanza sui minori dai propri docenti a soggetto minorenni, quand'anche questo corrispondesse a precise disposizioni date dai genitori, verrebbe meno al proprio obbligo di evitare situazioni potenzialmente pregiudizievoli per il minore, alla luce dell'orientamento giurisprudenziale sopra richiamato. A differente soluzione sotto il profilo giuridico non possono spingere né la pretesa dei genitori a non subire interferenze in quella che spesso viene presentata come scelta educativa, non essendo tale pretesa giuridicamente tutelabile allorché il minore si trovi affidato ad altro soggetto, stante l'indisponibilità del diritto all'incolumità e integrità fisica dello stesso, né difficoltà operative conseguenti all'applicazione dei richiamati principi.

(Uff. Sol. Reg. ER Prot. n. 7873 /E 25 del 21 maggio 2002; Avv. Stato n 518 del 4 dicembre 2001).

Avv. Marco Calderoni