

# LA VIGILANZA SUGLI ALLIEVI

Dott.ssa Luciana Volta - USR Lombardia

È evidente ormai come il tema della vigilanza sugli alunni e delle correlate responsabilità del personale della scuola sia a tutt'oggi di attualità. Questo intervento vuole costituire un semplice contributo per fornire qualche elemento in più di chiarezza giuridica e per evidenziare quelle che invece permangono come "zone d'ombra", anche per i contrasti giurisprudenziali, e dunque interpretativi, in materia.

Rimane intanto imprescindibile il richiamo alla generale responsabilità della scuola in ordine alla vigilanza sugli alunni affidati alla medesima, richiamo quest'ultimo rafforzato a seguito del riconoscimento della personalità giuridica alle istituzioni scolastiche e della qualifica dirigenziale ai capi di istituto.

Oggi, infatti, come ho avuto modo di rappresentare nel lavoro precedente del 2002, non può più ritenersi esistente nell'ambito in esame un qualche "potere d'ordine" dell'Amministrazione centrale e periferica, potere basato su rapporti di subordinazione gerarchica che non esistono più.

Per procedere con ordine, pare opportuno partire dallo specifico quadro normativo di riferimento, che appare di natura sia legislativa che contrattuale:

- artt. 2047 e 2048 c.c.
- art. 61 L. 312/80
- art. 27 CCNL/03
- Tab. A - profili ATA CCNL/03

Da non dimenticare, in argomento, l'art. 10 del D. Lgs. 297/94, che prevedeva come il Consiglio di Circolo e/o di Istituto dovesse deliberare sull'adozione del Regolamento interno all'istituzione scolastica, prevedendo anche le concrete modalità per la vigilanza sugli alunni durante la giornata scolastica, ivi compresi l'ingresso e l'uscita da scuola.

Da tale panorama normativo discende che la responsabilità della scuola nel presente ambito è da intendersi quale "**responsabilità aggravata**" ai fini civilistici. Per consolidata giurisprudenza, infatti, il personale docente della scuola (privata o pubblica che sia) rientra nella nozione dei cosiddetti "precettori", di cui all'art. 2048 c. II del C.C. Qualora poi si tratti di scuola pubblica, la responsabilità si estende alla P.A. in virtù della applicazione del principio di immedesimazione organica posto dall'art. 28 della Costituzione.

Perché dobbiamo parlare di "responsabilità aggravata" del personale della scuola nel caso in esame? Perché tale responsabilità si basa su di una colpa presunta, ovvero sulla "presunzione" posta dalla legge di una *culpa in vigilando*, ovvero sulla presunta negligenza nell'adempimento all'obbligo di vigilanza e/o sorveglianza. La responsabilità oggettiva posta da tale norma esonera il danneggiato dalla prova dell'elemento psicologico (*culpa in vigilando*) del fatto, ovvero dal provare oggettivamente il difetto di vigilanza. È dunque necessario che venga provato, da parte del personale della scuola, il "caso fortuito" per potersi esimere da tale responsabilità. Deve cioè potersi provare che il danno verificatosi è dipeso da caso fortuito ovvero da un evento straordinario ed assolutamente imprevedibile,

nonché non superabile con l'uso dell'ordinaria diligenza, da considerarsi in rapporto al caso concreto.

La responsabilità aggravata di cui stiamo trattando sussiste sia nei casi in cui l'autore del **fatto dannoso** sia soggetto privo della capacità di intendere e di volere, sia che autore del fatto sia un soggetto capace, ed ancora sia nelle ipotesi di danni che gli alunni provochino a terzi o di danni che provochino a se stessi.

È molto interessante, ai presenti fini, la sentenza Cass. n° 6331/98 del 26/06/1998. La suprema Corte riconosce, infatti, che il principale ambito di applicazione dell'art. 2048 c. II C.C. è divenuto appunto il mondo della Scuola. Asserisce ancora la Cassazione che la responsabilità dell'Amministrazione scolastica è costruita come **riflesso** di quella del personale della scuola, mediante l'uso dello strumento tecnico-giuridico del rapporto organico. La Legge 312/80 ed il D. Lgs. 297/94, in realtà, non limitano la responsabilità verso il danneggiato ai casi di dolo o colpa grave ma **concedono** azione al danneggiato nei confronti della **sola Amministrazione** (con esclusione quindi del personale scolastico) e con la prevista possibilità di **azione di rivalsa della P.A.** che ha risarcito il danno, limitata però alle ipotesi di accertati dolo e/o colpa grave del personale scolastico.

Per l'Amministrazione scolastica, in ogni caso, l'obbligo di sorveglianza scaturisce dall'affidamento del minore per ragioni d'istruzione. Questa caratteristica giustifica ulteriormente l'operatività della presunzione di cui abbiamo detto, perché l'obbligo dell'insegnamento, in realtà, si affianca e completa l'educazione familiare.

Il limite **ESTERNO** di tale "responsabilità aggravata" è solo quello temporale.

L'obbligo di sorveglianza, cioè, si estende dal momento dell'ingresso degli allievi a scuola a quello della loro uscita, compreso il periodo di ricreazione. Ovviamente, l'obbligo di sorveglianza avrà contenuti diversi, in relazione al grado di maturità degli allievi. L'obbligo di sorveglianza mira ad impedire non solo che l'allievo compia atti dannosi nei riguardi di terzi, ma che egli stesso rimanga danneggiato dai suoi comportamenti.

Il limite **INTERNO** della responsabilità in esame è rappresentato appunto dalla **impossibilità** di impedire l'evento lesivo.

Concludendo, possiamo partire dall'assunto che l'Amministrazione scolastica è responsabile in via diretta dei danni che il minore cagioni a terzi e/o a se stesso nel tempo in cui è sottoposto alla vigilanza del personale dipendente, salvo che non riesca a provare che non è stato in alcun modo possibile impedire l'evento. La responsabilità oggettiva sin qui descritta comporta, sul piano più strettamente processuale, un'inversione dell'onere della prova.

Ciò vuol dire che

**ONERE del DANNEGGIATO:** è provare che il fatto si è verificato nel tempo di affidamento del minore alla scuola

**ONERE della SCUOLA:** è dimostrare che è stata organizzata ed esercitata la sorveglianza sugli allievi con

diligenza idonea ad impedire il fatto, che poi corrisponde al grado di sorveglianza correlato alla concreta prevedibilità di ciò che può accadere.

Alla responsabilità del personale docente, peraltro, può accompagnarsi quella delle autorità scolastiche, qualora la mancata vigilanza derivi da carenze nel loro operato. I "precettori" in senso civilistico, dunque, non si liberano dalle responsabilità in esame se non dimostrano "in positivo" di aver adottato "in via preventiva" tutte le cautele idonee ad evitare le situazioni di pericolo favorevoli al verificarsi di fatti dannosi.

Si è sinora fatto uso del termine alunni o minori. L'obbligo di vigilanza sugli allievi, però, non deve far ritenere che la responsabilità del personale scolastico possa estendersi senza limiti sino a comprendere situazioni che vedano coinvolti alunni maggiorenni. Il Fondamento delle responsabilità è la violazione dei doveri di vigilanza ed educazione che presuppongono la minore età degli allievi.

Sia che si applichi, quindi, l'art. 2048 C.C. o l'art. 2043 C.C., con l'affidamento degli alunni alla scuola si attua il trasferimento degli obblighi di vigilanza che di regola incombono sui genitori a tutela dei minori, obblighi che restano "sospesi" per il periodo di tempo connesso appunto all'affidamento alla scuola.

Permane, in ogni caso, la responsabilità della scuola per i fatti dannosi posti in essere da alunni maggiorenni, posto che l'obbligo di vigilanza e sorveglianza è dettato anche ai fini del mantenimento della disciplina.

La responsabilità della scuola e del suo personale incontra, abbiamo detto, il limite della **TEMPORALITA'**.

Per consolidata giurisprudenza, dunque, l'obbligo di sorveglianza si protrae per tutto il tempo in cui l'alunno è affidato alla scuola. Per essere chiari: dal momento dell'ingresso nei locali e/o pertinenze della scuola sino a quello dell'uscita, compreso il tempo del trasporto alunni casa/scuola e viceversa se organizzato dall'istituzione scolastica.

Le responsabilità dell'Amministrazione scolastica, poi, permane anche al di fuori dell'orario strettamente scolastico, se è stato consentito l'ingresso anticipato nella scuola o la sosta dopo la scuola. Nel lasso di tempo indicato, dunque, rientrerebbero i momenti di attività didattica e tutti gli altri momenti della vita scolastica: ricreazione, spostamenti da un locale all'altro della scuola, servizio mensa, uscite didattiche, viaggi d'istruzione, ecc. (vedi Cass. Civ., sentenza 1623 del 19/02/1994).

L'obbligo di vigilanza/sorveglianza è dell'Istituzione scolastica, e riguarda quindi la responsabilità del Dirigente Scolastico: tale responsabilità è relativa all'**organizzazione di tale vigilanza**, che deve essere realizzabile e concreta. Gli allievi, poi, sono affidati ai docenti mediante i provvedimenti dei Dirigenti Scolastici relativi all'assegnazione dei docenti alle classi, ed alla predisposizione dell'orario di insegnamento.

I docenti, dunque, sono tenuti alla sorveglianza degli alunni in esecuzione di specifici obblighi di servizio definiti contrattualmente (art. 27 c. V CCNL/03);

dunque in occasione di attività di docenza, di interventi didattici integrativi, assistenza mensa, così come durante i 5 minuti precedenti l'inizio delle lezioni e l'uscita dalla classe, nonché in tutti i casi in cui alunni e gruppi di essi siano ai docenti espressamente affidati per svolgere ogni attività di insegnamento deliberata in sede di collegio.

Di contro, sempre in applicazione di norme pattizie (tabella A CCNL/03 e art. 35 c. III L. 289/02) i collaboratori scolastici hanno compiti di sorveglianza alunni nei periodi immediatamente antecedenti e successivi l'orario delle attività didattiche, durante la ricreazione, e durante il pasto nelle mense scolastiche. Per evitare situazioni foriere di affermazioni di responsabilità da parte della Magistratura in capo ai DD.SS. ed al personale della scuola, suggerirei di evitare di impartire disposizioni generiche e prive di oggettive indicazioni organizzative.

Potrebbe pertanto essere opportuno, prima di giungere a diramare circolari interne relative alla sorveglianza, coinvolgere gli organi collegiali, i genitori, ed anche il responsabile per la sicurezza nella scuola.

Sarebbe anche opportuno tenere nel debito conto le trasformazioni sociali intervenute in tempi recenti, laddove i minori godono di spazi più ampi di autonomia. In particolare mi riferisco al tema, oggetto di numerose richieste di precisazioni, dell'uscita da scuola. Come da parere dell'Avvocatura dello Stato, infatti, in nessun caso la scuola può accettare dichiarazioni "liberatorie" che autorizzino il minore a rientrare da solo a casa, essendo in realtà sempre necessario individuare un adulto autorizzato quale accompagnatore.

Gli atti impropriamente definiti "liberatorie", infatti, non hanno alcuna valenza giuridica in sede di accertamento di responsabilità di carattere penale.

Si deve rilevare, però, come oggi la scuola sia una realtà profondamente diversa dal passato, più legata al tessuto e all'organizzazione sociale. Per questo sarebbe in effetti auspicabile poter conciliare la funzione di custodia propria della scuola con la sua funzione più propriamente educativa e formativa del cittadino. Non dobbiamo allora dimenticare come la Suprema Corte abbia ritenuto che il cosiddetto dovere di vigilanza è da intendersi in senso non assoluto ma **relativo**. Il contenuto di tale obbligo, cioè, sarebbe inversamente proporzionale al grado di maturità degli alunni.

Criteri a cui riportarsi validamente per attuare un graduale allentamento dell'obbligo di vigilanza, pertanto, sono non solo l'età degli alunni ma (da quanto risulta da costante giurisprudenza) anche il livello di maturità, l'educazione del soggetto, la volontà del minore e soprattutto le condizioni ambientali della scuola.

Nell'impartire indicazioni circa l'obbligo di sorveglianza, dunque, i DD.SS. dovrebbero specificare il contesto ambientale concreto, che potrebbe far ritenere indispensabili determinate modalità di rientro a casa. Esempi sono:

- a) l'ubicazione della scuola nel suo contesto socio-ambientale
- b) il traffico della zona;
- c) la lontananza da centri abitati limitrofi.

I contenuti dell'obbligo di vigilanza, dunque, devono ritenersi necessariamente correlati al contesto effettivo, che scaturisce dalle condizioni suesposte.



La responsabilità connessa alla vigilanza, dunque, deve ritenersi una componente della complessa relazione anche giuridica tra famiglia e scuola; in questo senso, dunque, la responsabilità del personale della scuola - eccetto i casi di accertato dolo e/o colpa grave - deve ritenersi di tipo contrattuale. L'iscrizione a scuola degli alunni da parte delle famiglie comporta la stipula di un contratto, anche se di valenza educativa. Sarà dunque compito del Giudice valutare se il concreto evento dannoso sia determinato da causa imputabile alla scuola, mentre la scuola dal canto suo (D.S. e docenti) dovrà dimostrare:

- coerenza educativa
- coerenza organizzativa (così Cass. Sez. Unite n. 9346 del 27.06.03)

Esiste anche però, è bene sottolineare, la responsabilità dei genitori per fatti illeciti commessi dai figli. La responsabilità del genitore, ai sensi dell'art. 2048 c. 1 c.c. e quella del precettore ex art. 2048 c. 2 c.c., per il fatto commesso dal minore **ritenuto capace** durante il tempo in cui esso è affidato ad altri e/o alla scuola, sono infatti responsabilità concorrenti e non alternative.

L'affidamento a terzi, in effetti, solleva il genitore solo dalla presunzione di culpa in vigilando e non anche dalla presunzione di culpa in educando. La famiglia cioè, dovrà dimostrare di aver impartito al minore un'educazione adeguata a prevenire la commissione di illeciti. (Cass. n. 12501 del 21.09.2000).

Anche la famiglia, dunque, nei casi prospettati (per consolidato orientamento giurisprudenziale) deve provare nel concreto di non aver potuto impedire il fatto.

Come?

- dimostrando di aver impartito un'educazione adeguata
- dimostrando di aver esercitato la vigilanza necessaria a fronte dell'educazione impartita.

Non occorre, come ovvio, dimostrare un'ininterrotta presenza fisica, ma solo di avere esercitato la sorveglianza idonea in relazione al carattere ed all'indole del minore nonché compatibile con l'educazione impartita in rapporto alle condizioni socio economiche della famiglia.

Per tornare allo specifico, cioè al mondo della scuola, è bene precisare che la situazione in cui dovesse trovarsi il minore in presenza delle c.d. dichiarazioni liberatorie della famiglia non può ritenersi integrare di per sé il reato di abbandono di minori od incapaci, di cui all'art. 591 c.p. Perché possa parlarsi correttamente di tale reato, infatti, è sempre necessaria la presenza dell'elemento soggettivo della volontà di abbandono. E' cioè necessaria la consapevolezza di lasciare il minore che non abbia la capacità di provvedere a sé stesso in una situazione pericolosa, della quale si sia esattamente coscienti.

Nel caso più normale di famiglie che consentono al figlio il rientro a casa da solo, dunque, non può ritenersi ragionevolmente sussistente una volontà di abbandono, quanto piuttosto la volontà di consentire il pieno sviluppo della personalità del minore.

Allo stesso modo, pertanto, dalla situazione suddescritta non potrebbe farsi discendere l'eventuale accusa di esercizio "trascurato" o negligente della potestà genitoriale. Solo nel caso in cui la scuola rilevi ricorrenti e gravi episodi

di esercizio trascurato dei doveri dei genitori e si evidenzino altri indicatori di disagio, infatti, grava sul D.S. l'obbligo di segnalazione del caso al competente Tribunale dei Minori.

Da quanto sin qui esposto discendono le seguenti considerazioni conclusive:

- 1) il D.S. non può apoditticamente rifiutare una dichiarazione liberatoria dei genitori. Tale rifiuto, infatti, andrebbe motivato. Possono invece essere rappresentate alle famiglie specifiche motivazioni, legate sempre al compito educativo della scuola, proponendo alle famiglie interessate di realizzare insieme una valutazione del contesto specifico, di cui ho detto più sopra.
- 2) affrontando poi la problematica in esame in sede di riunioni collegiali, potrebbe rivelarsi opportuno predisporre una modulistica relativa alle dichiarazioni "liberatorie" che renda più chiaro e coerente il senso della scelta operata dalla famiglia.
- 3) le formule usate di solito, ad esempio "libera o solleva da ogni responsabilità" sono infatti prive di fondamento giuridico perché, come dimostrato più sopra, la responsabilità relativa alla sorveglianza permane comunque in capo alla scuola.
- 4) potrebbe quindi valutarsi l'opportunità che i genitori interessati compilassero un modulo dal quale si evinca: la valutazione del livello di maturità del figlio; l'ubicazione della scuola rispetto all'abitazione; la valutazione del percorso da compiere; l'effettuata verifica che il minore sia in grado di compierlo da solo.
- 5) dal medesimo modulo dovrà trasparire l'assicurazione della famiglia alla scuola che si è provveduto alla necessaria educazione comportamentale del

minore e che pertanto il medesimo è autorizzato al rientro a casa da solo, oppure alla partecipazione ai progetti attivati dalla scuola.

6) anche la modulistica relativa alla partecipazione ad uscite didattiche e/o a viaggi di istruzione potrebbe essere rivista nella stessa ottica.

Anche in tali casi, infatti, le dichiarazioni *latu senso* liberatorie non hanno valore giuridico di sgravio dalle responsabilità della scuola in ordine alla vigilanza. Nelle autorizzazioni rilasciate dalle famiglie, dunque, deve trasparire l'assunzione della responsabilità educativa insieme alla scuola e la collaborazione scuola famiglia. Possono ricavarsi indicazioni circa la migliore gestione delle situazioni in parola anche dall'esame della giurisprudenza più recente. Ad esempio, la Cass. Sez. III n. 4359/04, ha ritenuto che, nel caso di accompagnamento studenti con scuolabus, il fatto che l'accompagnamento del minore dalla fermata a casa competa ai genitori non scrimina da responsabilità gli addetti al servizio di trasporto i quali rilevino che nessuno dei familiari è presente alla fermata dello scuolabus. In tal caso, infatti, rimane a carico di tali addetti l'onere di adottare le cautele necessarie a garantire l'incolumità dei minori in relazione alla concrete circostanze di tempo e luogo.

Alcuni esempi: se il docente ritiene, valutate le circostanze concrete, che la situazione non sia del tutto priva di rischi, non deve allontanarsi per recarsi in altra diversa classe, anche nel caso in cui il collega sia in ritardo. Ciò perché, contemperato il rischio di incidente sulla didattica con quello incidente sull'incolumità degli alunni, quest'ultimo deve ritenersi prevalente nell'attenzione dell'amm.ne scolastica.

Analogo comportamento dovrebbe mantenersi nel caso in cui il docente avesse terminato il proprio orario di servizio. Valutato il caso, il docente dovrebbe trattenersi a scuola sino a segnalare la situazione (assenza del collega o del genitore) all'amm.ne e permettere alla medesima di provvedere al riguardo.

Dichiarazione genitori per vigilanza alunni

Al Dirigente Scolastico

.....

I sottoscritti ..... esercenti la podestà genitoriale sul minore ..... frequentante la cl. .... sez. .... scuola .....

chiedono con la presente che il figlio possa rientrare a casa da solo.

Pur consapevoli di quanto esplicitato dalla S.V. nel corso della riunione del ..... ( oppure di quanto esplicitato con Circ.....)

Gli scriventi evidenziano che l'alunno .....

è un bambino maturo e consapevole, al quale è stata impartita in famiglia un'ottima educazione civica.

Precisano, altresì, che la propria abitazione ha una distanza limitata dalla scuola e non è previsto attraversamento di vie pericolose a traffico pesante.

Noi genitori abbiamo potuto più volte verificare la capacità di nostro figlio a muoversi autonomamente e riteniamo utile al suo percorso di crescita una progressiva autonomia.

Ribadiamo pertanto quanto richiesto più sopra, pur consapevoli dei rischi conseguenti, per i quali dichiariamo sollevata la scuola.