

L'arte di educare vuole che chiunque la professa vi spenda tutto il suo tempo, vi adoperi ogni suo potere, vi faccia uno studio speciale; e alla squisitezza e sagacità dell'ingegno, alla bontà ed opportunità della dottrina, alla destrezza delle maniere aggiunga una pazienza ed una vigilanza indicibili (V. Gioberti).

Scavando nell'etimo della parola, scopriamo che la radice sta nel termine latino vigil che indicava la guardia che – ben sveglia - sorvegliava la sicurezza dell'accampamento; bene: mai come oggi la vigilanza degli alunni è obbligo che investe tutto il personale scolastico, riguardando in via primaria i docenti, ma anche gli ausiliari e, a diverso titolo, i dirigenti scolastici, ciascuno con i propri doveri connessi alle relative responsabilità.

Per analizzare in maniera compiuta il dovere della vigilanza occorre rifarsi alle norme di legge che lo alimentano e che riprendiamo per completezza:

- in primis l' Art. 28 della Costituzione: "I funzionari ed i dipendenti dello Stato e degli Enti Pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili ed amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi, la responsabilità si estende allo Stato e agli altri Enti pubblici".
- L'art. 2043 del Codice Civile obbliga al risarcimento chiunque causi ad altri un danno ingiusto.
- L'art. 2047 del Codice Civile riguarda il danno cagionato da chi è incapace di intendere e di volere: il risarcimento è addossato a chi era tenuto alla sorveglianza, salvo che non dimostri di non aver potuto impedire il fatto. Si ritiene comunemente che tale norma possa essere applicata nel caso di alunni in tenerissima età, quali quelli affidati alla Scuola dell'infanzia, ovvero ad alunni più grandi ma in particolari situazioni, come gli alunni diversamente abili. Il bambino incapace di intendere e di volere è esente da qualsiasi responsabilità.
- Infine l'art. 2048 del Codice Civile è la norma che riguarda gli insegnanti nella maggior parte dei casi, questo recita:

Responsabilità dei genitori; dei tutori, dei precettori e dei maestri d'arte. Il padre e la madre, o il tutore, sono responsabili del danno cagionato dal fatto illecito dei figli minori non emancipati (314 e seguenti, 301, 390 e seguenti) o delle persone soggette alla tutela (343 e seguenti, 414 e seguenti), che abitano con essi. La stessa disposizione si applica all'affiliante. I precettori e coloro che insegnano un mestiere o un'arte sono responsabili del danno cagionato dal fatto illecito dei loro allievi e apprendisti (2130 e seguenti) nel tempo in cui sono sotto la loro vigilanza. Le persone indicate dai commi precedenti sono liberate dalla responsabilità soltanto se provano di non avere potuto impedire il fatto.

La terminologia un po' desueta non lascia però spazio a dubbi: "precettori e maestri d'arte" sono tutti coloro che esercitano "*latu sensu*" un'attività d'istruzione, d'insegnamento o di vigilanza. In sostanza l'autorità dei genitori, con i connessi poteri di educazione e di sorveglianza, si trasferisce alla scuola (addetti responsabili) nel e per il tempo in cui gli allievi vi sono affidati. La disposizione dell'art. 2048 C.C. riguarda generalmente tutte le forme di attività scolastica e di insegnamento, a prescindere che si tratti di istituzione statale o privata e pertanto riguarda tutto il personale interessato. Destinatari della norma non sono infatti esclusivamente i docenti che nelle scuole svolgono l'attività di insegnamento, ma anche i dirigenti scolastici che - esonerati dal compito della vigilanza in senso stretto - hanno invece lo specifico compito di organizzare l'attività didattica ed ai quali sono affidate specifici adempimenti in ordine al funzionamento generale della scuola ed anche ai risultati dell'apprendimento, nonché della sicurezza ai sensi delle vigenti norme (D.lgs 81/08 ex 626/94). In sostanza il Dirigente scolastico sarà ritenuto responsabile, ex art. 2043 c.c., nel caso in cui non abbia posto in essere tutte le misure organizzative per garantire la sicurezza nell'ambiente scolastico e la disciplina tra gli alunni.

È pertanto in capo al Dirigente scolastico l'onere di approntare d'intesa con gli OO.CC. della scuola un modello organizzativo funzionale in primis alla tutela della sicurezza degli alunni e del personale, che non preveda "tempi morti", "spazi" non sorvegliati, in definitiva "falle" che diano luogo a pericoli di vario genere. Nel previsto documento sulla valutazione dei rischi redatto con il RSPP, il Dirigente scolastico avrà cura di prevedere le varie situazioni nonché i correttivi idonei a eliminare o ridurre i rischi correlati. Spetta infatti alla Direzione di ciascuna scuola far sì che gli studenti siano adeguatamente seguiti e tutelati nella loro integrità psico-fisica per tutto il tempo in cui si trovano sotto l'egida dell'istituto stesso.

Occasionalmente possono essere investiti di compiti di vigilanza (per specifico ordine o per necessità) anche i collaboratori scolastici ed il personale che - a vario titolo - partecipi alla vita della scuola.

Analizziamo in concreto come si articola l'**obbligo di vigilanza**.

L'**arco temporale** di estensione di tale obbligo perdura, senza soluzione di continuità, dal momento in cui ha avuto inizio l'affidamento dello studente alla scuola fino a quando il minore, riconsegnato ai genitori o lasciato in un luogo dove, secondo la normalità, non sussistono situazioni di pericolo, rientra ad ogni effetto giuridico nell'alveo della sorveglianza parentale (Cass. - SS.UU. - 05.09.1986, N. 5424). A tal proposito si pone l'attenzione sulla circostanza che in

giurisprudenza è stato affermato che non valgono ad escludere la responsabilità della scuola eventuali disposizioni o consensi impartiti dalla famiglia, ove essi non assicurino l'incolumità dell'alunno al momento della riconsegna, ne deriva che è sempre preferibile che il minore sia riconsegnato ad un familiare o delegato. È appena il caso di rilevare che il periodo di vigilanza non si esaurisce al tempo delle lezioni, ma si estende all'attività scolastica in genere (ivi compresa ricreazione, gite scolastiche o attività di svago che si svolgono nei locali scolastici o in quelli di pertinenza, gare sportive, uscite didattiche e quant'altro l'inesauribile fantasia degli insegnanti reperisce per attrarre l'interesse dei ragazzi): quindi la responsabilità degli insegnanti non è limitata all'attività didattica in senso stretto, ma riguarda in generale l'intero periodo in cui gli alunni si trovano sotto il loro controllo.

Il dovere di vigilanza sugli alunni non viene meno neppure quando sia stato consentito l'ingresso anticipato o la successiva sosta nell'edificio scolastico o nell'antistante spazio cortivo, coinvolgendo il personale ATA che si trovi nell'area in cui sostano i ragazzi. La giurisprudenza ha, infatti, affermato la responsabilità dell'autorità scolastica per le lesioni riportate da un alunno all'interno di un istituto in relazione ad un fatto avvenuto al di fuori dell'orario di lezione, giacché lo stesso era venuto a trovarsi legittimamente nell'ambito della struttura (Cass. 19.02.94 n. 1623).

Il **personale ausiliario** non rientra nel novero dei precettori, tuttavia nel profilo professionale dei collaboratori scolastici rientrano espressamente, compiti di vigilanza sugli alunni. La contrattazione collettiva (cfr. tabella A, profili di area del personale ATA, del CCNL 24/7/2003) attribuisce infatti al collaboratore scolastico «compiti di accoglienza e di sorveglianza nei confronti degli alunni, nei periodi immediatamente antecedenti e successivi all'orario delle attività didattiche e durante la ricreazione ... di vigilanza sugli alunni, compresa l'ordinaria vigilanza e l'assistenza necessaria durante il pasto nelle mense scolastiche, di custodia e sorveglianza generica sui locali scolastici, di collaborazione con i docenti». Pertanto anche le omissioni di vigilanza ad essi imputabili possono fondare una responsabilità dell'istituzione scolastica. Del tema si è occupato anche l'ANCI siglando con il MIUR appositi protocolli d'intesa, giacché nelle scuole del 1° sovente capita che possa essere impiegato personale comunale in funzioni cosiddette "miste" in periodi di pre / post scuola. Un momento delicato è costituito dalla **pausa di ricreazione**, allorquando i ragazzi – invero mai abbastanza controllati - possono essere persi d'occhio e non solo, possono confondersi tra le varie classi. La giurisprudenza ha ritenuto che la mancata sorveglianza costituisce un'ipotesi di **colpa grave** poiché, in tale periodo, è richiesta una maggiore attenzione per la prevedibile vivacità degli alunni che determina probabilisticamente maggiori rischi di eventi dannosi. Ancora riguardo alla vigilanza durante la pausa di ricreazione, è da escludere la legittimità di disposizioni interne all'istituto che comportino

la richiesta ai genitori degli alunni minorenni di "autorizzazioni" a far svolgere tale intervallo fuori dall'edificio scolastico e dalle sue pertinenze e, in ogni caso, con modalità che non assicurino la vigilanza degli allievi. Nel gergo in uso tra i docenti, tali autorizzazioni sono definite "liberatorie" perché si sostanziano in formule di esonero da responsabilità dell'Amministrazione scolastica per gli eventuali danni conseguenti alla descritta situazione. Al contrario proprio dette "liberatorie", non solo non costituiscono cause esimenti la responsabilità dell'Istituzione Scolastica, ma integrano, in un eventuale giudizio risarcitorio, elemento probatorio di responsabilità: infatti, esse si risolvono in un'implicita ammissione dell'omessa vigilanza sugli alunni. (L. Volta – 2002)

Ancora elemento di discussione sulla pertinenza della vigilanza alla scuola è dato dai cosiddetti ritardatari. La regolamentazione dei ritardi e delle assenze degli alunni in relazione alla ammissione/riammissione degli stessi in classe con particolare riferimento agli alunni minorenni va affrontata sotto il duplice e distinto aspetto del diritto/dovere all'istruzione e alla formazione, da un lato, e dell'obbligo di sorveglianza dall'altro lato. Tralasciando in questa sede il primo aspetto, per il secondo si osserva che - ove l'ingresso a scuola degli alunni sia consentito con sosta negli spazi comuni fino al loro ingresso in classe - si impone che sia organizzato un servizio di vigilanza secondo modalità coerenti con l'età degli alunni (variabile tra i 14 ed i 18 anni). Più problematica è invece la posizione della scuola che non accolga gli alunni (giunti ulteriormente in ritardo) in ipotesi di danno subito da questi durante l'orario scolastico, ove si consideri che la sola comunicazione (tanto quella generale fornita ai genitori con la conoscenza del regolamento d'istituto quanto quella fornita ad esempio con l'uso dello sms sul telefono cellulare dei genitori) può non essere considerata sufficiente a "rispostare" l'obbligo di sorveglianza sul minore dall'amministrazione scolastica ai genitori, in considerazione anche della difficoltà di fornire la prova (il cui onere in un eventuale giudizio graverebbe sull'amministrazione) della conoscenza della circostanza della mancata riammissione a scuola del figlio.

Tuttavia il grado di responsabilità attribuito al docente fortunatamente non è sempre uguale, ma è proporzionato alle circostanze soggettive ed oggettive nelle quali si è verificato l'evento. Esso sarà inversamente proporzionale all'età e al grado di maturità degli alunni; un'enfasi particolare è riservata alla tutela dei piccoli minori.

Con riferimento all'obbligo di sorveglianza, si può osservare che, anche relativamente ad alunni minorenni, l'età del soggetto vigilato non è irrilevante rispetto all'obbligazione in parola: la Corte di Cassazione ha avuto modo di affermare costantemente che *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*.

Presupposto della responsabilità per la cosiddetta *culpa in vigilando* è l'accertamento che il danno sia l'effetto del comportamento omissivo del sorvegliante nei confronti delle persone affidate alla sorveglianza. Il docente pertanto si ritiene possa liberarsi dalla responsabilità (cd prova liberatoria) solo se riesce a dimostrare che, pur essendo presente, non ha comunque potuto evitare l'evento poiché lo stesso si sarebbe manifestato in modo imprevedibile, repentino e improvviso.

Vi è quindi una presunzione di responsabilità a carico dell'insegnante che può essere superata solo dimostrando di aver esercitato correttamente la funzione di sorveglianza sugli alunni. Nel caso di momentaneo allontanamento dalla classe il docente dovrà provare che l'attività svolta dagli studenti (anche in relazione all'età ed alla maturità) sia tale da non comportare alcun pericolo per loro e non potrà liberarsi se l'assenza non è giustificata o non si sia fatto sostituire da altro personale qualificato. Quindi, l'insegnante che abbandona gli alunni senza seri e validi motivi e senza adottare le opportune cautele è responsabile del danno.

Le forme di responsabilità ascrivibili al personale scolastico scaturenti dall'omessa vigilanza sono:

1. la *responsabilità civile extracontrattuale verso i terzi* (cioè verso gli alunni e le loro famiglie);
2. la *responsabilità disciplinare* (per violazione dei doveri collegati allo status di pubblico dipendente);
3. la *responsabilità amministrativa e patrimoniale* (che si genera quando, per effetto della condotta dolosa o colposa del dipendente, l'Amministrazione di appartenenza ha subito un pregiudizio economico);
4. la *responsabilità penale* (solo in caso di violazione di norme penalmente sanzionate).

Soffermandosi sulla responsabilità civile extracontrattuale si osserva che tale responsabilità sussiste sia nel caso in cui l'alunno autore del fatto sia incapace di intendere e volere sia nel caso in cui il soggetto sia capace; e ancora sia nell'ipotesi in cui il comportamento dannoso dell'alunno sia compiuto nei confronti di terzi sia nell'ipotesi di danno procurato a se stesso.

Tuttavia, in virtù del rapporto d'immedesimazione organica che lega l'Amministrazione ai dipendenti, all'Amministrazione stessa è estesa la responsabilità civile per i fatti cagionati dai propri funzionari e dipendenti (art. 28 Cost.), venendo chiamata al risarcimento ogniqualvolta si riscontri l'ingiustizia del danno e la sussistenza del dolo o colpa per il fatto del dipendente.

In particolare per quanto riguarda il docente, lo stesso non può essere personalmente citato a giudizio a rispondere del risarcimento del danno (fatta salva la facoltà di un suo intervento volontario nel processo civile) poiché, secondo l'attuale orientamento della Cassazione, legittimata passiva è solo l'Amministrazione scolastica.

Inoltre bisogna ricordare che l'art. 61 della L. 312/80 limita la **responsabilità patrimoniale** dell'insegnante soltanto ai casi di *dolo o colpa grave* nell'esercizio della vigilanza, sia per i danni arrecati direttamente all'Amministrazione in connessione a comportamenti degli alunni, sia quando l'Amministrazione risarcisca il terzo dei danni subiti per comportamenti degli alunni sottoposti alla vigilanza.

La scuola, quindi, condannata a risarcire il danno all'infornato può rivalersi contro il docente ma solo se questi abbia, con dolo o colpa grave, violato obblighi di servizio. La rivalsa ha luogo mediante l'esercizio dell'azione di responsabilità innanzi alla Corte dei Conti.

Come più volte richiamato in note simili dai vari USR le scelte organizzative effettuate dai Dirigenti scolastici sono assoggettabili a sindacato giudiziale, volto ad accertare la violazione di regole di diligenza e prudenza imposte dal dovere del *neminem laedere* (Cass. 6635/1998), di fronte al quale resta irrilevante l'invocare eventuali motivi di economia di spesa o vincoli di bilancio.

Vale la pena di sottolineare che l'affidamento dei figli minori all'amministrazione scolastica e, per il suo tramite, al personale docente, non esclude la responsabilità dei genitori per il fatto illecito commesso dai minori stessi. Infatti, la responsabilità del genitore, ai sensi dell'art. 2048 primo comma, e quella del precettore, ex art. 2048 secondo comma, per il fatto commesso dal minore capace durante il tempo in cui è ad esso affidato, non sono tra loro alternative ma concorrenti, perché l'affidamento a terzi solleva il genitore solo dalla presunzione di colpa in vigilando, non anche da quella di colpa in educando "rimanendo i genitori tenuti a dimostrare di avere impartito al minore un'educazione adeguata a prevenire comportamenti illeciti" (Cass. 21 settembre 2000, n. 12501).

Quanto poc'anzi esposto ci porta a riflettere sul ruolo della scuola dinanzi all'emergere del preoccupante fenomeno del bullismo. Esiste un'ampia zona d'ombra che intrappola una

parte dei giovani, in Italia come in Europa, in situazioni negative : smarrimento, vuoto, solitudine, comportamenti distruttivi e autodistruttivi, bullismo. Non sempre rileviamo i segnali, spesso li lasciamo arrivare all'esplosione. Il più delle volte l'atto di bullismo viola sia la legge penale, sia quella civile, quindi può dar vita a due processi, l'uno penale e l'altro civile. Fuori di questi casi, il bullismo si concretizza in atti di inciviltà, che sono irrilevanti per il diritto e non sono direttamente perseguibili dalla giustizia. La scuola può essere un luogo fondamentale di apprendimento sociale e istituzionale, di educazione alla cittadinanza, al benessere, ad essere autori della propria esistenza attraverso una relazione di interdipendenza con gli altri.

Capita che il circuito virtuoso descritto non si inneschi ed emergano comportamenti scorretti: sarà dunque necessaria in prima istanza un'indagine interna eseguita da un Dirigente tecnico volta ad accertare le responsabilità del personale scolastico che dovrà essere attenta a cogliere il clima generale della scuola, l'apporto dei vari operatori, l'insieme dell'architettura organizzativa dell'istituzione scolastica considerata, anche alla luce delle alleanze che sono state fondate con le famiglie.

Il tema è stato affrontato per la scuola dalla Direttiva ministeriale n. 16/2007. Anche la scuola e i docenti possono essere responsabili per gli atti di bullismo commessi dagli allievi (responsabilità "da contatto sociale qualificato"). La responsabilità del docente è configurabile ai sensi dell'art. 2048, comma 2, c.c., quando l'illecito è commesso dall'allievo durante il tempo in cui è sottoposto alla sua vigilanza; per cui sarà chiamato a rispondere, in linea di principio, qualora il fatto si sia verificato mentre egli allontanandosi ha lasciato la classe incustodita; viceversa sarà esonerato da responsabilità se dimostrerà di non avere potuto evitare il fatto com'è stato evidenziato nei paragrafi precedenti.