



MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA SCIENZA  
UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER IL VENETO  
Calle dell'Industria, 15 - 30134 Venezia - Tel. 041/2796111  
*Segreteria Particolare*

Prot. n.5227/C41/S.P.

Venezia, 2 Novembre 2005

Ai dirigenti scolastici delle scuole  
ed istituti di ogni ordine e grado  
della regione

LORO SEDI

e p.c. Ai dirigenti dei Centri Servizi  
Amministrativi

LORO SEDI

Ai dirigenti tecnici dell'U.S.R.

SEDE

Alle OO.SS. regionali del  
comparto scuola

LORO SEDI

All'Avvocatura distrettuale dello  
Stato

VENEZIA

### **OGGETTO: vigilanza degli alunni - responsabilità**

Sono circa 200.000 i sinistri che coinvolgono le scuole italiane ogni anno.

Poiché il fenomeno è in continua crescita e dovendosi registrare la frequente soccombenza dell'Amministrazione scolastica nelle cause civili per il risarcimento danni, quest'Ufficio ritiene opportuno richiamare alle Istituzioni Scolastiche il quadro normativo di riferimento e gli orientamenti giurisprudenziali in materia.

Ciò nell'intento di fornire un utile supporto all'adozione delle misure organizzative che le SS.LL. sono tenute ad assumere, anche a superamento di prassi consolidate in contrasto con le disposizioni di legge.

La vigilanza 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 (omissione rispetto agli obblighi organizzativi).

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

la *responsabilità civile extracontrattuale verso i terzi* (cioè verso gli alunni e le loro famiglie);

la *responsabilità disciplinare* (per violazione dei doveri collegati allo status di pubblico dipendente);

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);

la *responsabilità penale* (solo in caso di violazione di norme penalmente sanzionate).

Soffermandosi sulla **responsabilità civile extracontrattuale** si riportano le fondamentali disposizioni normative del Codice civile:

- art. 2047 c.c. " *in caso di danno cagionato da persona incapace di intendere e 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.*"

Quindi, la responsabilità civile extracontrattuale 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'infortunato 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.

Vediamo 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.

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), quindi la responsabilità degli insegnanti non è limitata all'attività didattica in senso stretto, ma riguarda 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. 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).

Relativamente poi alla vigilanza durante la pausa di ricreazione, 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 esuberanza degli alunni che determina maggiori rischi di eventi dannosi.

Tuttavia il grado di responsabilità attribuito al docente non è sempre uguale, ma è proporzionato alle circostanze soggettive ed oggettive nelle quali si è verificato l'evento. Essa sarà inversamente proporzionale all'età e al grado di maturità degli alunni.

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 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 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.

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.

Il dovere di vigilanza, compito che fa capo in via principale al personale docente, è annoverato anche tra gli obblighi spettanti al personale A.T.A.. A riguardo il vigente CCNL del comparto scuola individua nell'allegata tabella A, per il profilo professionale di Area A, rilevanti mansioni di accoglienza e sorveglianza degli alunni nei periodi immediatamente antecedenti e successivi all'orario delle attività didattiche e durante la ricreazione; inoltre il dovere di ordinaria vigilanza per detto profilo professionale è esteso dalle norme contrattuali anche ai tempi di somministrazione del pasto nelle mense scolastiche.

Al dirigente scolastico non spettano, invece, compiti di vigilanza sugli alunni, ma obblighi organizzativi di amministrazione e di controllo sull'attività degli operatori scolastici e un'attività di custodia (ex art. 2043 e 2051 c.c.).

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.

Ciò comporta che le scelte organizzative effettuate dalle SS.LL. 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.

IL DIRETTORE GENERALE  
(Carmela Palumbo)