LA RESPONSABILITA' GIURIDICA DEGLI OPERATORI SCOLASTICI

Prof. Claudio De Luca

*****

2. RESPONSABILITÀ DEGLI INSEGNANTI

Ma, come si diceva, l'atto di bullismo a scuola non è rilevante solo per il suo autore e la sua vittima, ma si traduce in forme di responsabilità, scaturenti dall'omissione dell'obbligo di vigilanza, anche per i docenti, per gli ausiliari e, a diverso titolo (omissione degli obblighi organizzativi), per i dirigenti scolastici e, in particolare, come responsabilità civile extracontrattuale verso i terzi (cioè verso gli alunni e le loro famiglie). La sanzione o l'obbligo nasce solo in presenza dell'elemento subiettivo della colpevolezza, nelle due forme del dolo e della colpa: ossia come conseguenza di un atto "contra ius" volontario e cosciente, ovvero per negligenza, imprudenza o imperizia.

E' appena il caso di dire che le nozioni di dolo e di colpa si ricavano dal codice penale. Art. 43 c.p.: il fatto illecito "*è doloso, o secondo l'intenzione, quando l'evento dannoso o pericoloso, che è il risultato dell'azione od omissione(...) è dall'agente preveduto e voluto come conseguenza della propria azione od omissione*"; "*è colposo, o contro l'intenzione, quando l'evento, anche se preveduto, non è voluto dall'agente e si verifica a causa di negligenza o imprudenza o imperizia, ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline*".

Insomma, nell'esercizio della loro professione, sugli operatori della scuola incombono tutte le responsabilità dei normali pubblici dipendenti, ma la responsabilità caratteristica, quella che genera le maggiori preoccupazioni, è derivante dalla vigilanza sugli alunni minori.

Anche in questo caso si può fare una distinzione in virtù della natura della responsabilità, ovvero penale o civile; questa distinzione va individuata in relazione al tipo di norma di legge che viene violata. La responsabilità penale si ha allorché si commetta un reato e la legge prevede l'erogazione di una pena che può implicare restrizione della libertà personale (arresto o reclusione) o può essere di carattere pecuniario (multa o ammenda). La responsabilità civile si ha quando si è responsabili di un fatto che abbia causato un danno a terzi, con conseguente obbligo di risarcimento al danneggiato. Talvolta da un unico evento possono derivare responsabilità tanto penali che civili, in questo caso il responsabile può subire ovviamente conseguenze penali e civili. Per quanto riguarda la determinazione del

danno da risarcire esso consiste in "danno patrimoniale" quando si verifica una diminuzione del patrimonio del danneggiato ed in cosiddetti "danni morali" (sofferenze patite, danni alla vita di relazione ecc.): entrambi vengono quantificati nel loro ammontare dal Giudice.

Il sistema delle responsabilità giuridiche degli operatori scolastici è disciplinato dalla previsione generale di cui all'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 ed agli altri enti pubblici*"), che rende responsabile anche lo Stato per i danni commessi dai propri dipendenti, ed ha trovato attuazione specifica nell'art. 61 della l. 11 luglio 1980 n° 312 che così recita: "*La responsabilità patrimoniale del personale direttivo, docente, educativo e non docente della scuola materna, elementare, secondaria 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.*

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. Salvo 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."

L'Amministrazione scolastica (*rectius* il Ministero della Pubblica Istruzione) è direttamente responsabile, in virtù del rapporto di collegamento organico con essa del personale dipendente, del danno che sia cagionato a minore nel tempo in cui è sottoposto alla vigilanza di detto personale. L'onere probatorio del danneggiato, in tale ipotesi, si esaurisce nella dimostrazione che il fatto si è verificato nel tempo in cui il minore è affidato alla scuola, essendo ciò sufficiente a rendere operante la presunzione di colpa per inosservanza dell'obbligo di sorveglianza, mentre spetta all'amministrazione scolastica la prova liberatoria che è stata esercitata la sorveglianza sugli allievi con una diligenza idonea ad impedire il fatto (per tutte vedi Cass. Sez. Un., 6331/98, ma anche Cass. civ. Sez. III 8390/95; Cass. Sez.Un., 7454/97; Cass.civ., Sez.III, 2839/2005; Cass.civ., Sez.III, 9752/2005 Corte Conti Sez. Giur. Lazio n. 40 del 15/05/1998; Corte Conti Sez. Giur. Piemonte n. 1590 dell'11/X/1999;).

Quindi, nell'ipotesi di un fatto dannoso, commesso dall'alunno a se medesimo o ad un terzo, l'Amministrazione scolastica si surroga al personale docente nella responsabilità civile. In altri termini, il genitore di un alunno danneggiato, al fine di ottenere il risarcimento del danno, deve citare, davanti al Tribunale civile, l'Amministrazione scolastica, quale unica legittimata passiva (Cass, Sez. Un. 9346/02).

La stessa Corte Costituzionale, nella sentenza n. 64 del 1992 (in "Giur.It.", 1992, I, 1618, con nota di Comba e in "Foro Amm.", 1993, 1220, con nota di Staderini) precisa che la responsabilità diretta dell'Amministrazione scolastica, in via

surrogatoria rispetto agli insegnanti, è limitata ai soli casi d'omissione dei doveri di vigilanza (*culpa in vigilando*), da parte di quest'ultimi.
Si deve annotare, che, nel recente passato, lo speciale trattamento legislativo riservato ai docenti, rispetto agli altri dipendenti pubblici, in merito alle ipotesi di responsabilità civile, ha sollevato mozioni di incostituzionalità, prontamente respinte dalla Corte Costituzionale. Il Giudice delle leggi, invero, ha ritenuto tale disparità di trattamento ragionevole e rispettosa dei principi costituzionali, atteso che gli insegnanti sono maggiormente esposti al rischio di fatti dannosi, cagionati dalla naturale esuberanza e cronologica inadeguatezza di ponderazione degli interessi altrui da parte degli allievi adolescenti, sottoposti alla loro vigilanza.
Pertanto, si ripete, nelle ipotesi di *culpa in vigilando* è esclusa l'azione civile diretta nei confronti degli insegnanti, " mentre questi continuano a rispondere in via diretta nelle ipotesi diverse da quelle commesse in *culpa in vigilando*" (Cass. Sez.Un., 7454/1997; Cass. civ. Sez. III n. 2463 del 1995).
In altri termini, i docenti, per i fatti dannosi subiti o causati da alunni a scuola, rimangono estranei nel rapporto processuale: vale a dire non possono essere chiamati in giudizio per difetto di legittimazione passiva. Tuttavia essi possono successivamente essere chiamati a rispondere in "rivalsa" dinanzi alla Corte dei Conti dall'Amministrazione scolastica che sia stata condannata al risarcimento dei danni in favore del danneggiato, in forza della sentenza del Giudice civile, nelle sole ipotesi di dolo o colpa grave, quali elemento psicologico essenziale del fatto illecito (Cass.civ., Sez. Un., n.9346/02, Cass.civ, Sez. III, 2939/2005).
Secondo l'unanime Giurisprudenza, la colpa grave sussiste nelle ipotesi di mancata adozione delle più elementari regole di prudenza, diligenza e perizia.
Un caso pratico. Nell'ipotesi di un alunno, caduto nella tromba delle scale, al momento dell'uscita dall'edificio scolastico, la Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale del Lazio, nella sentenza n. 40 del 15.05.1998, ha accertato la responsabilità dell'insegnante 64enne, nella misura del 20%; perciò, a fronte di un risarcimento dei danni di £. 120 milioni, l'insegnante è stato condannato alla rifusione di £. 24 milioni, in favore dell'Amministrazione scolastica, in virtù della riduzione concessa dalla Corte dei Conti.
La riduzione del grado di responsabilità, e per l'effetto, della somma di danaro da pagare, a titolo di risarcimento, rientra nei poteri attribuiti dalla legge alla Corte dei Conti. Nella fattispecie in esame, gli elementi che hanno giustificato la riduzione dell'entità del risarcimento sono: l'età avanzata dell'insegnante, il suo impeccabile curriculum vitae, le condizioni economiche non floride e il suo stato di salute precario, l'esuberanza degli alunni, la pericolosità oggettiva della scala, la mancata predisposizione d'adeguate misure preventive, da parte dell'Amministrazione scolastica. In particolare, la disorganizzazione di quest'ultima non deve aggravare il carico di responsabilità dell'insegnante, ma non necessariamente eliderlo.
In giurisprudenza, ormai unanime, (per tutte Cass. civ. Sez. III n.6331/98), alla presunzione di negligenza dell'Amministrazione scolastica consegue che, in sede civile, il danneggiato deve provare che l'evento lesivo si è verificato durante il periodo d'affidamento dell'allievo alla scuola (dal momento dell'ingresso a quello

dell'uscita); egli non ha l'onere di provare il dolo o la colpa grave del personale addetto alla vigilanza. Spetterà all'Amministrazione dimostrare davanti al Giudice che essa non ha potuto impedire il fatto illecito.
In altri termini, l'Amministrazione deve dimostrare, al fine di liberarsi dalla responsabilità, "che è stata esercitata la sorveglianza sugli allievi con una diligenza idonea ad impedire il fatto e cioè quel grado di sorveglianza correlato alla prevedibilità di quanto può accadere", conformemente a quanto disposto dall'art. 2048 c.c.
Occorre adottare " le piu' elementari misure organizzative per mantenere la disciplina fra gli allievi", in particolar modo nei momenti di maggiore esuberanza degli allievi e, pertanto, di maggior rischio d'incidenti. Per esempio, qualora sia mancata la sorveglianza, non si può invocare l'imprevedibilità del fatto dannoso, commesso nel momento della ricreazione o quello dell'uscita dalla scuola dopo la fine delle lezioni, poiché entrambi sono momenti intrinsecamente pericolosi. Infatti, secondo una valutazione comune, si reputa che in tali occasioni possono verificarsi incidenti, provocati dalla naturale esuberanza degli alunni, che trova sfogo dopo il periodo di forzata permanenza nell'aula; in tali momenti, pertanto, maggiormente vigile deve essere l'attenzione dell'insegnante che deve adottare misure adeguate, nella concreta situazione di fatto, a prevenire eventuali eventi dannosi per gli allievi (Cass. civ. Sez. III n. 916/1999; Corte dei Conti, Sez. Giur. Piemonte n. 1590/1999; Corte dei Conti, Sez. Giur. Lazio n. 40/1992).
La giurisprudenza ha chiarito da tempo che la responsabilità dell'Amministrazione scolastica e degli insegnanti presenta quindi due limiti:
il <u>limite esterno</u> è rappresentato dal periodo d'affidamento dell'alunno alla scuola, che decorre dal momento dell'ingresso e termina al momento dell'uscita da scuola e che si specifica in un limite temporale fissato dalle norme contrattuali che definiscono l'orario in cui il docente esercita la propria attività e la vigilanza sui minori e in un limite territoriale costituito normalmente dall'edificio scolastico e dalle sue pertinenze, con alcune eccezioni riferite a particolari situazioni quali le visite ed i viaggi di istruzione; il <u>limite interno</u> è costituito dalla impossibilità di impedire il fatto e, quindi, nella dimostrazione che è stata esercitata la vigilanza sugli studenti con uno scrupolo tale da impedire il medesimo fatto dannoso (Cass., III Sez., n. 916/99 e Cass. civ. Sez. III sent. 6331/98). E' necessario cioè che venga provato da parte dell'insegnante, chiamato in rivalsa, il caso fortuito, ossia un evento straordinario non prevedibile o superabile con la diligenza dovuta in relazione al caso concreto (età, grado di maturazione degli allievi, condizioni ambientali ecc) . Tale prova liberatoria è stata, inoltre, caricata dalla giurisprudenza di un contenuto nel tempo sempre più gravoso . I "precettori" non si liberano dalla responsabilità se non dimostrano in "positivo" di aver adottato in via preventiva le misure idonee ad evitare la situazione di pericolo favorevole alla commissione del fatto dannoso. In via esemplificativa, nel caso in cui due alunni litighino in presenza dell'insegnante e da tale lite derivino danni fisici a l'uno o all'altro o ad entrambi, l'insegnante che si voglia liberare della relativa responsabilità deve dimostrare in giudizio che un intervento finalizzato a dividere i litiganti prima che le ingiurie sfociassero in

colluttazione non si è reso possibile perché l'evento si sarebbe manifestato in modo imprevedibile, repentino e improvviso e di avere, così, esercitato correttamente la funzione di sorveglianza sugli alunni (cfr. Cass. Sez. Un., n.997/73; vedi, per tutte, Cass.civ. Sez.III, n.2655/2003 e Cass.civ. Sez.Un. n.9346/2002, per la configurazione della responsabilità come contrattuale, ex art.1218 c.c., nell'ipotesi di danni arrecati dall'allievo a se stesso).
La diretta responsabilità della scuola, salvo rivalsa, tuttavia non esclude che i docenti siano esenti anche da procedimento e sanzioni disciplinari, secondo la gravità dei fatti accaduti e del grado di colpevolezza, seppur concorrente , degli insegnanti stessi. E tale procedimento potrà avviarsi e concludersi con una sanzione a carico del docente, indipendentemente sia dell'esito dell'azione civile intentata dal danneggiato contro la scuola, sia se la parte lesa abbia eventualmente rinunciato al risarcimento del danno (vedi Artt.492-508, D.Lgs. 297/1994 - Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione).