

Antonio Di Lello

# La responsabilità nella scuola

(quinta parte)

## La responsabilità civile verso terzi

Come abbiamo detto nel n. 5 di *Amministrare la scuola* di aprile 2009, la responsabilità civile verso terzi è un tipo di responsabilità patrimoniale e consiste nella responsabilità della Pubblica Amministrazione per i danni causati ai diritti di terzi nell'esercizio dell'attività amministrativa. La fonte normativa principale da cui partire è l'art. 28 della Costituzione:

### Costituzione della Repubblica italiana

#### Art. 28

I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici.

Il principio costituzionale, modificando il precedente assetto giuridico in materia, introduce la responsabilità diretta e personale del funzionario e del dipendente pubblico per danni cagionati con la propria azione ai diritti soggettivi dei cittadini. L'articolo, però, stabilisce altresì che detta responsabilità investe altrettanto direttamente anche lo Stato e gli Enti pubblici, ossia la Pubblica Amministrazione (PA). Pertanto la responsabilità della PA si affianca a quella del dipendente nel senso che l'azione di risarcimento da parte del cittadino può essere esercitata sia nei confronti dell'impiegato, sia nei confronti della PA, sia congiuntamente nei confronti di entrambi.

Nella prassi è quasi sempre la PA ad essere citata in giudizio, trovando il cittadino questa via più conveniente, sia perché la PA è più solvibile sul piano economico, sia perché essa è chiamata a rispondere anche nei casi in cui il danno sia dovuto a colpa lieve. Naturalmente la PA, obbligata al risarcimento del danno, potrà poi esercitare l'azione di rivalsa nei confronti del dipendente mediante l'intervento della Corte dei Conti.

È da precisare però, che nel caso in cui si dimostri che il comportamento illecito del dipendente si è svolto al di fuori del suo rapporto di lavoro, in quanto ha agito con scopi esclusivamente personali e senza alcun collegamento con i compiti affidatigli dalla PA, il dipendente risponderà da solo e la PA è esonerata da qualsiasi responsabilità.

Poiché la norma individua nei soggetti interessati i funzionari ed i dipendenti dello Stato e degli Enti pubblici, nel caso della scuola i soggetti interessati sono il Dirigente scolastico, il Personale educativo, docente e ATA ed i funzionari onorari membri degli organi collegiali.

Gli elementi essenziali che devono sussistere perché ci sia responsabilità, ai sensi dell'art. 2043 del Codice civile, sono:

- la lesione di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo;
- il dolo o la colpa grave di chi ha agito;
- il danno ingiusto.

Alla norma costituzionale si è affiancata la normativa ordinaria della responsabilità civile del D.P.R. 10/1/1957, n. 3, artt. 22 e 23, recante il TU degli impiegati civili dello Stato, normativa applicabile anche al personale della Scuola in virtù del disposto dell'art. 604 del D.Lgs. 16/4/1994, n. 297 che fa espresso rinvio al suddetto TU per la mancanza di apposita disciplina riguardante lo stesso personale.

Gli articoli citati affermano testualmente:

### D.P.R. 10/1/1957, n. 3 - Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato

#### Art. 22 - Responsabilità verso terzi

L'impiegato che, nell'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite dalle leggi o dai regolamenti, cagioni ad altri un danno ingiusto ai sensi dell'art. 23 è personalmente obbligato a risarcirlo. L'azione di risarcimento nei suoi confronti può essere esercitata congiuntamente con l'azione diretta nei confronti dell'Amministrazione

**Area D:** Svolge attività lavorativa di rilevante complessità ed avente rilevanza esterna. Sovrintende, con autonomia operativa, ai servizi generali amministrativo-contabili e ne cura l'organizzazione svolgendo funzioni di coordinamento, promozione delle attività e verifica dei risultati conseguiti, rispetto agli obiettivi assegnati ed agli indirizzi impartiti, al personale ATA, posto alle sue dirette dipendenze.

Organizza autonomamente l'attività del personale ATA nell'ambito delle direttive del dirigente scolastico. Attribuisce al personale ATA, nell'ambito del piano delle attività, incarichi di natura organizzativa e le prestazioni eccedenti l'orario d'obbligo, quando necessario. Svolge con autonomia operativa e responsabilità diretta attività di istruzione, predisposizione e formalizzazione degli atti amministrativi e contabili; è funzionario delegato, ufficiale rogante e consegnatario dei beni mobili. Può svolgere attività di studio e di elaborazione di piani e programmi richiedenti specifica specializzazione professionale, con autonoma determinazione dei processi formativi ed attuativi. Può svolgere incarichi di attività tutoriale, di aggiornamento e formazione nei confronti del personale. Possono essergli affidati incarichi ispettivi nell'ambito delle istituzioni scolastiche.

Una lettura attenta della tabella però definisce le cose in maniera non univoca, ma più organica rispetto al dettato legislativo di quanto possa apparire ad una prima lettura. Nel contratto si precisa:

- **Dirigente scolastico:** assegna gli obietti e impartisce gli indirizzi;
- **Direttore dei servizi generali e amministrativi:** sovrintende, coordina, promuove, verifica.

Come si vede al Direttore non vengono assegnati poteri, che invece il Dirigente ha e questa è una distinzione non formale, perché i Direttori coordinano il personale Ata in forma non di coordinamento, ma proprio di potere di gestione. E questa è una forzatura che né il contratto né la legge autorizzano.

Ci sono, poi, due passaggi molto significativi della tabella contrattuale che non vengono mai analizzati nella loro reale profondità:

- 1) "Sovrintende, con autonomia operativa, ai servizi

generali amministrativo-contabili e ne cura l'organizzazione svolgendo funzioni di coordinamento, promozione delle attività e verifica dei risultati conseguiti, rispetto agli obiettivi assegnati ed agli indirizzi impartiti, al personale ATA, posto alle sue dirette dipendenze". La condizione che caratterizza la frase è l'ultimo inciso "posto alle sue dirette dipendenze". Perché ciò avvenga è necessario che colui che per legge gestisce il personale (il Dirigente scolastico) senza limitazione alcuna ponga il personale Ata sotto le dirette dipendenze del Direttore<sup>3</sup>. Se non avviene questo passaggio formale la sovrintendenza e il coordinamento devono venir concordati dal Dirigente scolastico e anche gli ordini di servizio al personale Ata devono contenere le due firme. Se così non fosse verrebbero meno quattro requisiti essenziali della figura dirigenziale: la rappresentanza legale, la gestione unitaria, i poteri di gestione del personale e la responsabilità del servizio. Se i rapporti sono distesi e gli obiettivi condivisi il passaggio può essere dato per scontato, se così non è bisogna formalizzare quello che si vuole che avvenga.

- 2) "Attribuisce al personale ATA, nell'ambito del piano delle attività, incarichi di natura organizzativa e le prestazioni eccedenti l'orario d'obbligo, quando necessario": anche in questo caso le attribuzioni del Direttore sono sottomesse ad una condizione non da poco: "quando necessario". Sempre per quanto sopra esposto spetta al Dirigente scolastico dire quando è necessario, a meno che anche in questo caso non sia stata data al Direttore una precisa delega in merito. In assenza di questa delega l'autorizzazione ad effettuare prestazioni eccedenti l'orario d'obbligo deve essere data dal Dirigente scolastico, che in quanto responsabile delle relazioni sindacali firma i contratti e dunque è responsabile della tenuta economica del contratto stesso. Se così non fosse potrebbe accadere che il Direttore autorizzi lo straordinario e poi sia il Dirigente scolastico a rispondere in caso di contenzioso per la mancanza di una copertura finanziaria. ■

#### Note

1. La problematica è stata ampiamente trattata e approfondita in: Stefanel S., *Il dirigente scolastico nella scuola dell'autonomia*, Spaggiari, Parma 2007.
2. Treelle, *Quale dirigenza per la scuola dell'autonomia*, Quaderno n. 7, dicembre 2007.
3. Germani Giorgio, "La disciplina delle mansioni, i compiti, il profilo professionale, le funzioni assegnate per legge, le attribuzioni connesse e le funzioni dirigenziali delegabili", in *Periodico amministrativo delle istituzioni scolastiche*, n. 6, ottobre 2007.

qualora, in base alle norme ed ai principi vigenti dell'ordinamento giuridico, sussista anche la responsabilità dello Stato.

L'amministrazione che abbia risarcito il terzo del danno cagionato dal dipendente si rivale agendo contro quest'ultimo a norma degli articoli 18 e 19. Contro l'impiegato addetto alla conduzione di autoveicoli o di altri mezzi meccanici l'azione dell'Amministrazione è ammessa solo nel caso di danni arrecati per dolo o colpa grave.

#### **Art. 23 – Danno ingiusto**

È danno ingiusto, agli effetti previsti dall'art. 22, quello derivante da ogni violazione dei diritti dei terzi che l'impiegato abbia commesso per dolo o per colpa grave; restano salve le responsabilità più gravi previste dalle leggi vigenti.

La responsabilità personale dell'impiegato sussiste tanto se la violazione del diritto del terzo sia cagionata dal compimento di atti od operazioni, quanto se la detta violazione consista nell'omissione o nel ritardo ingiustificato di atti od operazioni al cui compimento l'impiegato sia obbligato per legge o per regolamento.

Dal combinato disposto di entrambi gli articoli si evince che l'attività del dipendente, perché ci sia responsabilità dello stesso, deve aver cagionato un danno ingiusto per dolo o colpa grave, mentre la PA risponde anche per il risarcimento di danno per colpa lieve del dipendente.

Un'attenzione particolare va fatta al secondo comma dell'art. 23 secondo cui l'impiegato e la PA rispondono non solo nel caso in cui la condotta dell'impiegato cagiona danno con il compimento di atti od operazioni, ma anche quando l'impiegato omette o ritarda ingiustificatamente il compimento di detti atti od operazioni.

Abbiamo detto già che se la PA è chiamata a risarcire un danno ingiusto provocato dalla condotta di un proprio impiegato, essa ha facoltà di rivalsa nei confronti di detto impiegato, ai sensi degli artt 18 e 19 del citato TU D.P.R. n. 3/1957.

Vogliamo far presente in proposito che l'area dei danni risarcibili in sede civile si è particolarmente estesa, con particolare riguardo al cosiddetto "danno non patrimoniale". Infatti, il cittadino che ha subito un danno ingiusto dall'impiegato della PA può chiedere il risarcimento non solo dei danni patrimoniali subiti, ma anche di quelli non direttamente patrimoniali che ha dovuto subire, conseguenza dello stesso comportamento dell'impiegato. Detti danni, inoltre, seppure di natura non patrimoniale, potranno, se riconosciuti, essere suscettibili di una valutazione economico-patrimoniale. Esempi di tali danni possono essere il danno biologico, il danno esistenziale, il danno da stress, il danno da mobbing, ecc. Si veda, da ultimo, la sentenza della Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 26972/2008, a margine commentata.

## La responsabilità civile verso terzi come caso particolare nella scuola

Abbiamo visto che secondo l'art. 28 della costituzione e gli art. 22 e 23 del TU n. 3/1957 nel caso in cui il dipendente pubblico arrechi un danno ingiusto, possono essere chiamati a rispondere in giudizio, sia il dipendente direttamente, sia la Pubblica amministrazione.

L'art. 61 della legge 11/7/1980, n. 312 ha introdotto una novità in materia per il personale della Scuola, prevedendo una sorta di esonero della responsabilità civile verso terzi in favore di detto personale per danni causati dagli alunni.

Cita testualmente l'articolo 61:

#### **Legge 11/7/1980, n. 312 - Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato**

##### **Art. 61 - Disciplina della responsabilità patrimoniale del personale direttivo, docente, educativo e non docente**

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 sugli alunni stessi.

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'art. 61 è stato successivamente trasfuso nell'art. 574 del D.Lgs. 16/4/1994, n. 297 che testualmente cita:

#### **D.Lgs. 16/4/1994, n. 297 - Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato**

##### **Art. 574 – Responsabilità patrimoniale**

1. La responsabilità patrimoniale del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario 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 sugli alunni stessi.

2. La limitazione di cui al comma 1 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.

In questa traslazione di norme il Lettore può facilmente constatare l'errore effettuato, riferendosi l'art. 574 al solo personale ATA, a differenza della norma ori-

ginaria che invece si riferiva a tutto il personale della scuola. Sarà comunque il successivo art. 676 dello stesso TU a risolvere l'inconveniente in quanto detto articolo conferma la validità delle norme non inserite nel testo.

Dunque, per il personale della scuola che viola gli obblighi di vigilanza degli alunni la legge ammette una doppia deroga, sia per il personale poiché la responsabilità civile è stata limitata ai soli casi di dolo o colpa grave, sia l'Amministrazione scolastica poiché solo essa può essere chiamata in giudizio per danni sofferti dagli alunni. Resta il fatto che l'Amministrazione scolastica, se chiamata a risarcire il danno, può rivalersi sul dipendente che ha cagionato il danno, ma solo se è riconosciuto il dolo o la colpa grave del dipendente stesso.

Nella deliberazione n. 244 del 15/7/1991 la Corte dei Conti osserva che il maggior favore riservato al personale della scuola è dovuto al riconoscimento del fatto che detto personale, rispetto ai dipendenti pubblici in genere, è esposto a maggiori rischi professionali nella vigilanza dei propri assistiti, data l'età giovane degli stessi. Resta inteso che la colpa del dipendente non può essere presunta per il solo fatto che l'evento dannoso si è verificato nel corso del servizio scolastico, ma va accertata di volta in volta.

Facciamo qui osservare che le disposizioni dell'art. 61 della Legge n. 312/1980 non si applicano al personale in servizio nelle scuole private, anche se parificate o legalmente riconosciute. Pertanto, detto personale per i danni cagionati a terzi, risponde secondo la disciplina del codice civile.

## La Culpa in vigilando

### La vigilanza degli alunni

Il personale Docente è certamente il più esposto alle conseguenze della responsabilità civile. Come abbiamo visto la responsabilità può essere diretta, nel senso che può derivare da un'azione propria e indiretta, nel senso che può derivare da un'azione altrui che però si aveva l'obbligo di impedire o prevenire. È proprio in questa seconda specie che rientra maggiormente la responsabilità del Docente, in quanto egli risponde per danni dovuti a fatti illeciti, colposi o dolosi, che i suoi alunni arrecano ad altri alunni o ad altre persone o a cose, durante il tempo in cui essi sono affidati alla sua vigilanza. Per questo motivo detta responsabilità viene comunemente chiamata Culpa in vigilando e trova il suo fondamento normativo nell'art. 2048 del Codice Civile che così cita testualmente:

#### Codice Civile

##### Art. 2048 - Responsabilità dei genitori, dei tutori, dei precettori e dei maestri d'arte

Il padre e la madre [c.c. 316], o il tutore [c.c. 357], sono responsabili del danno cagionato dal fatto illecito dei figli minori non emancipati o delle persone soggette alla tutela, che abitano con essi [c.c. 2047]. 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 nel tempo in cui sono sotto la loro vigilanza [c.c. 2049, 2056].

Le persone indicate dai commi precedenti sono liberate dalla responsabilità soltanto se provano di non avere potuto impedire il fatto.

L'articolo citato utilizza la locuzione "sono sotto la loro sorveglianza". Appare evidente, però che con il "sono" la norma ha voluto riferirsi non tanto ad una situazione di fatto ma ad una situazione di diritto nel senso che, per esempio, il docente è responsabile per danni cagionati da alunni a lui affidati non solo se si assenta dall'aula senza giustificato motivo, ma anche se rimanda a casa gli alunni prima dell'ora prefissata per la fine delle lezioni: infatti, in entrambi i casi gli alunni sono da considerarsi sotto la sua vigilanza.

L'ultimo comma dell'articolo riportato indica che la responsabilità del docente è presunta, ma la presunzione di colpa può essere superata adducendo la prova liberatoria, ossia la prova che dimostri "di non aver potuto impedire il fatto". Per la validità della prova liberatoria è sufficiente dimostrare che il minore autore del danno è stato sottoposto ad adeguata vigilanza e non è affatto necessaria la materiale dimostrazione dell'impossibilità di impedire l'evento dannoso. Infatti il docente ha l'obbligo di vigilare gli alunni a lui affidati con costanza, continuità e diligenza, ma sempre nei limiti delle possibilità umane.

Esempi di eventi dannosi nell'attività scolastica che possono essere causa di responsabilità civile da parte dei docenti sono tanti e possono coinvolgere gli alunni in momenti e luoghi diversi dell'attività stessa. Così, a solo titolo indicativo e senza nessuna pretesa di completezza indichiamo:

- l'aula;
- gli spazi utilizzati per la ricreazione durante l'intervallo delle lezioni;
- le attività pomeridiane extracurricolari, anche di intrattenimento, regolarmente autorizzate;
- la palestra o, più in generale, gli impianti sportivi, nel corso dell'attività di educazione fisica o durante gli allenamenti per la partecipazione a gare studentesche;
- i laboratori di qualsiasi tipo, durante le esercitazioni

- pratiche o gli esperimenti;
- le aziende annesse;
  - i locali adibiti a convitto durante tutte le attività convittuali;
  - le visite guidate e i viaggi di istruzione;
  - gli stages formativi esterni;
  - i momenti e le località riservati all'entrata o all'uscita dalle aule e all'entrata o all'uscita dall'edificio scolastico;
  - i momenti durante i quali avviene lo spostamento tra diversi edifici scolastici, ovvero tra l'edificio scolastico e il convitto e viceversa;
  - i momenti di libera uscita dal convitto;
  - il tragitto seguito per l'accompagnamento con lo scuolabus.

Facciamo notare che la responsabilità del precettore è soltanto indiretta e non esclude la responsabilità dell'autore del danno che, avendo facoltà di intendere e di volere, può essere chiamato a rispondere separatamente o congiuntamente alla persona addetta alla vigilanza, contrariamente a quanto accade per gli incapaci, come vedremo nel prossimo paragrafo, può solo cagionare il danno ma non può compiere atti illeciti.

Diversamente accade per la legge penale, la quale all'art. 97, dispone che non è imputabile chi, al momento in cui ha commesso il fatto, non aveva ancora compiuto 14 anni.

Al fine di completare la disamina delle attività che possono generare responsabilità è il caso di tener presente anche l'art. 2050 del Codice Civile in cui vengono individuate le attività ritenute "pericolose".

L'articolo 2050, infatti, dispone:

#### Codice Civile

##### Art. 2050

Chiunque cagiona danno ad altri nello svolgimento di un'attività pericolosa, per sua natura o per la natura dei mezzi adoperati, è tenuto al risarcimento se non prova di aver adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno.

In genere le attività scolastiche non sono classificate pericolose, ai sensi di questo articolo. Potrebbero però essere ritenute tali le attività tecnico-pratiche svolte nei laboratori e nei gabinetti scientifici.

### La vigilanza degli incapaci

Un caso particolare della responsabilità civile è quella che scaturisce dalla vigilanza degli incapaci, che nella scuola può verificarsi nel caso di docente di sostegno per alunni diversamente abili, ovviamente in relazione al tipo di handicap di cui l'alunno è portatore. È questo un tipo di responsabilità indiretta.

L'articolo 2047 del Codice Civile cita testualmente:

#### Codice Civile

##### Art. 2047 – Danno cagionato dall'incapace

In caso di danno cagionato da persona incapace di intendere o di volere [c.c. 2046], il risarcimento è dovuto da chi è tenuto alla sorveglianza dell'incapace salvo che provi di non aver potuto impedire il fatto [c.c. 2048; c.p. 85].

Nel caso in cui il danneggiato non abbia potuto ottenere il risarcimento da chi è tenuto alla sorveglianza, il giudice in considerazione delle condizioni economiche delle parti, può condannare l'autore del danno a un'equa indennità.

Dunque il soggetto incapace può solo cagionare un danno, ma non è imputabile in quanto non è ritenuto in grado di valutare il proprio comportamento come probabile causa di un atto illecito. Del suo atto illecito risponde la persona alla cui vigilanza egli è affidato. Quest'ultima, in tal caso, risponde per fatto proprio, in via mediata. Tale responsabilità è soggettiva e presunta e spetta alla persona stessa dimostrare di avere messo in atto un'adeguata vigilanza senza, peraltro, aver potuto impedire l'evento dannoso.

Facciamo notare che al di fuori delle ipotesi previste dagli articoli 2047, esaminato nel paragrafo precedente, e 2048, esaminato in questo paragrafo, la culpa in vigilando deve sempre essere provata da colui che ha subito il danno.

### Un caso particolare: le attività ginnico-sportive

Un discorso a parte meritano le attività ginnico-sportive. Può accadere che durante le lezioni pratiche di Educazione fisica gli alunni organizzino estemporaneamente delle partite di calcio: coinvolgendo, magari, come arbitro, anche il loro insegnante, dopo averne ottenuto l'assenso. Analogamente può anche accadere che qualche alunno possa farsi male in tale occasione.

La Corte di Cassazione, con sentenza n. 1197 del 19/1/2007, ha escluso che l'attività sportiva scolastica riferita al gioco del calcio abbia carattere di pericolosità intrinseca, giacché si tratta di una disciplina in cui prevale l'aspetto ludico, non configurabile come attività pericolosa ai sensi del codice civile (art. 2050), ritenendo irrilevante, tra l'altro, ai fini della responsabilità diretta della scuola ed indiretta dei docenti, ogni indagine volta a verificare se la medesima attività faccia, o no, parte dei programmi ministeriali.

Questa massima, enunciata costantemente anche dalla giurisprudenza di merito, rappresenta indubbiamente un corretto punto di vista giuridico; infatti lo scopo di una partita di pallone disputata a scuola, durante l'ora di educazione fisica, è essenzialmente un'attività ricreativa e, dunque, non può far diventare detta attività

un'attività pericolosa. Se così fosse questa attività comporterebbe, per gli organizzatori (la Scuola, gli alunni ed i docenti) l'obbligo di predisporre una serie obiettivamente idonea di mezzi organizzativi, tesi ad impedire il verificarsi del danno, per superare la presunzione di colpevolezza a carico della Scuola e del Docente. In proposito la Corte di Appello di Napoli, nella sentenza del 21/2/2005 così si esprime: *"nessuno penserebbe di chiamare il medico o l'infermiere o l'ambulanza o di portare con sé cerotti e medicinali vari per giocare a pallone su di un prato o per disputare un incontro di calcio fra scapoli e ammogliati. È quindi affatto superfluo soffermarsi sulla pericolosità intrinseca del gioco del calcio, quando il pericolo d'infortunio è connesso a qualsiasi attività ludica normalmente esercita"*.

Il caso esaminato dalla Corte riguarda un infortunio avvenuto durante l'ora di Educazione Fisica. Il Docente aveva organizzato una partita di calcio e nel corso del gioco, un ragazzo cadeva, riportando la frattura dell'avambraccio destro. I genitori del ragazzo denunciavano l'accaduto al Tribunale di Roma chiedendo alla scuola e alla Società Assicuratrice il risarcimento dei danni patiti dal figlio. Il Tribunale rigettava il ricorso e lo stesso faceva la Corte di Appello.

I genitori allora hanno promosso ricorso per Cassazione sostenendo che:

- a) il gioco del calcio non fa parte dei programmi scolastici relativi all'insegnamento dell'Educazione fisica agli studenti di scuola media, per cui il Docente avrebbe agito al di fuori dei suoi obblighi di insegnamento;
- b) il gioco del calcio è uno sport particolarmente violento, sia nel senso agonistico del termine, sia sotto il profilo fisico;
- c) agli alunni di scuola media non vengono richieste le certificazioni mediche che qualsiasi palestra impone, specialmente per uno sport dinamico come il calcio;
- d) il Docente avrebbe creato una situazione di estremo pericolo in quanto aveva diviso la classe in due e l'aveva disposto in due diversi campi da gioco, ponendosi egli tra i due campi;
- e) i genitori avrebbero dovuto dare la loro autorizzazione affinché il figlio potesse partecipare a quella particolare attività sportiva o ad altra.

Come abbiamo visto però, anche la Cassazione ha dichiarato il ricorso infondato, escludendo la responsabilità sia del Docente che della Scuola in quanto ha ritenuto:

- 1) irrilevante qualsiasi indagine tesa a verificare se l'attività in parola faccia, o meno, parte dei program-

mi scolastici ministeriali;

- 2) che l'attività fosse assolutamente priva di pericolosità, almeno ai sensi dell'art. 2050 CC;
- 3) che il Docente era presente durante il gioco e che date le circostanze e le modalità con cui l'incidente si è verificato, era impossibile per lui evitarlo; infatti, l'infortunio è stato conseguenza di un fatto accidentale, ascrivibile a errore del ragazzo nel controllare il possesso del pallone;
- 4) che la vigilanza era stata esercitata dalla Scuola nella misura dovuta;
- 5) che l'infortunio subito dal minore doveva essere ricondotto ad una disaccortezza dello stesso, certamente non prevedibile per la sua repentinità e fatalità.

Facciamo osservare infine che la Suprema Corte, con la sentenza n. 8095 del 6/4/2006, aveva già avuto modo di pronunciarsi a proposito dell'attività ginnica svolta durante le lezioni di Educazione fisica. In detta sentenza la Corte, aveva premesso che sono da ritenersi attività pericolose, ai sensi dell'art. 2050 c.c., oltre alle attività che sono qualificate tali dalla legge di pubblica sicurezza o da altre leggi speciali, anche le attività che, per la loro stessa natura o per le caratteristiche dei mezzi adoperati, comportino la rilevante possibilità del verificarsi di un danno per la loro spiccata potenzialità offensiva; quindi ha escluso che si possa considerare pericolosa nel senso indicato l'attività ginnica prevista nei programmi di Educazione fisica delle scuole medie inferiori, che si svolga mediante esercizi a corpo libero, senza impiego di strumenti particolari.

### La durata del periodo di vigilanza

L'obbligo della vigilanza da parte della scuola in generale e del Docente in particolare perdura dal momento in cui il minore viene affidato alla Scuola (l'entrata nelle pertinenze della Scuola) fino a quando il minore viene riconsegnato ai genitori, ovvero lasciato in un luogo dove, secondo la normalità, non sussistono situazioni di pericolo. La vigilanza comprende anche il tempo di trasporto degli alunni da casa a scuola, dopo l'uscita, nel caso in cui ovviamente detto trasporto fosse organizzato dalla scuola stessa (Sentenza n. 5424 del 5/9/1986, Cassazione a sezioni unite).

Nel caso in cui, infine la scuola, su richiesta eventuale dei genitori o dell'Ente locale, consentisse l'ingresso anticipato o l'uscita posticipata la vigilanza dovrebbe essere assicurata anche in tali periodi, seppure al di fuori dell'orario scolastico.

Naturalmente, il periodo di affidamento e, quindi, di vigilanza, comprende anche i tempi in cui si svolgono attività diverse dalla comune lezione, come la ricreazio-

ne, i tempi di spostamento da un locale scolastico ad un altro (es. palestra), il servizio di assistenza alla mensa, le visite guidate, i viaggi di istruzione, le uscite per attività sportiva, i cinque minuti che precedono l'inizio delle lezioni, ecc.

### L'affidamento

L'alunno è affidato ai docenti nei momenti sintetizzati nel paragrafo precedente. L'affidamento avviene con provvedimenti distinti da parte del Dirigente scolastico, che possiamo ricondurre ai seguenti tre, i quali esercitano i loro effetti in sinergia:

- 1) l'assegnazione dei docenti alle classi;
- 2) la formulazione dell'orario delle lezioni;
- 3) la consegna del Registro personale con l'elenco degli alunni iscritti alla relativa classe.

Naturalmente, detti provvedimenti coprono i momenti in cui gli alunni sono sotto la vigilanza del docente a cui sono stati affidati per lo svolgimento delle normali attività didattiche quali le lezioni, la ricreazione, i cinque minuti precedenti l'inizio delle lezioni (durante i quali i docenti sono tenuti a trovarsi in classe per accogliere e vigilare sugli alunni), la mensa, se rientra nell'orario scolastico, ecc.

Nei momenti diversi da quelli relativi allo svolgimento delle normali attività didattiche, casi frequentissimi nella scuola, quali per esempio la sostituzione di un collega assente, l'accompagnamento nei viaggi d'istruzione e visite guidate, le uscite, ecc., l'affidamento deve sempre risultare da apposito speci-

fico provvedimento del Dirigente scolastico.

Una questione piuttosto delicata e dibattuta è la sussistenza della responsabilità della scuola nel caso in cui la famiglia autorizzi l'alunno alla riconsegna diversa dalla normalità: l'uscita anticipata senza vigilanza, lasciare l'alunno in luogo oggettivamente pericoloso, ecc. La giurisprudenza in questi casi ha più volte affermato che le disposizioni e le autorizzazioni impartite dalla famiglia non valgono ad escludere la responsabilità della scuola.

### L'Assicurazione

A titolo puramente informativo e senza affrontare il problema delle polizze assicurative in maniera completa ed esaustiva, facciamo presente che i dipendenti pubblici hanno la possibilità di coprire i rischi derivanti dalla responsabilità civile verso terzi con specifiche polizze assicurative; infatti, nessuna norma vieta al dipendente di assicurarsi per la responsabilità civile verso terzi. Ciò che va tenuto presente è che le relative spese devono essere a totale carico del dipendente stesso, in quanto non è ammissibile una polizza assicurativa le cui spese siano sostenute, anche solo parzialmente, dalla Pubblica Amministrazione.

### Casi di esclusione della responsabilità civile verso terzi

Gli artt. 28 e 29 del D.P.R. 10/1/1957, n. 3 - Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato prevedono una serie di casi in cui la responsabilità civile del dipendente per danni causati a

## Cud 2009: anomalia detrazioni per carichi di famiglia

A seguito di alcune verifiche effettuate nella banca dati SPT, per alcuni amministrati sono state riscontrate delle irregolarità dovute ad un anomalo utilizzo delle funzioni di comunicazione dei familiari. Tale situazione ha generato una minore attribuzione di detrazioni per familiari a carico in fase di elaborazione del conguaglio fiscale, mod. Cud 2009, relativo ai redditi 2008. Il MEF-SPT, con l'Informativa n. 43 del 22/4/2009, ha comunicato di aver provveduto a regolarizzare tali situazioni in banca dati ma, in considerazione del tempo trascorso, non ha provveduto ad una nuova elaborazione e stampa del modello Cud.

Gli interessati sono stati avvisati con il messaggio a cedolino inserito sulla mensilità di maggio 2009: *"Si informa la S.V. che, in fase di conguaglio fiscale, non Le è stato attribuito l'intero importo spettante per detrazioni per carichi di famiglia. Potrà ottenere il riconoscimento di quanto dovuto in fase di presentazione della dichiarazione dei redditi ( mod. 730 o Unico PF). In alternativa potrà richiedere all' Ufficio responsabile del proprio trattamento economico la rideterminazione del conguaglio fiscale e il rilascio di un nuovo modello Cud"*. ■

terzi in relazione a propri atti o comportamenti è esclusa. Riassumendo detti casi, si ha esclusione della responsabilità civile verso terzi se il dipendente:

- agisce per un ordine che era obbligato ad eseguire; sussiste in tal caso la responsabilità del superiore che ha impartito l'ordine, nonché quella del dipendente se ha agito per delega del superiore; in questo caso si presuppone l'esercizio della rimostranza da parte del dipendente e la conferma scritta dell'ordine da parte del superiore;
- agisce per legittima difesa di sé o di altri;
- è stato costretto all'azione o all'omissione per salvare sé o altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona, non da lui volontariamente causato, né altrimenti evitabile;
- è stato costretto all'azione o all'omissione, donde è derivato il danno, da violenza fisica nella persona.

Altri motivi di esclusione della responsabilità indirettamente richiamati sono:

- l'errore professionale scusabile;
- l'incapacità di intendere e di volere al momento dell'azione o dell'omissione, naturalmente non provocata dallo stesso dipendente;
- l'esercizio di un diritto;
- l'adempimento di un dovere (come il caso dell'esecuzione dell'ordine di un superiore, visto in precedenza).

In tutti i casi menzionati il dipendente ha l'obbligo di informare prontamente il superiore, prima di essere convenuto in giudizio per il risarcimento del danno, o prima che sia a ciò diffidato nelle forme previste dagli articoli 25 e 26 del citato D.P.R.

### La responsabilità degli organi collegiali

Riteniamo utile, nell'economia del nostro lavoro, fare un cenno alla responsabilità degli organi collegiali, dal momento che nella scuola, accanto ad organi individuali, operano numerosi organi collegiali, seppur con competenze e fini diversi.

L'art. 24 del D.P.R. 10/1/1957, n. 3, in proposito cita testualmente:

**D.P.R. 10/1/1957, n. 3 - Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato.**

**Art. 24 - Responsabilità degli organi collegiali**

Quando la violazione del diritto sia derivata da atti od operazioni di collegi amministrativi deliberanti, sono responsabili, in solido, il presidente ed i membri del collegio che hanno partecipato all'atto od all'operazione. La responsabilità è esclusa per coloro che abbiano fatto constatare nel verbale il proprio dissenso.

L'organizzazione collegiale è tradizionalmente preferita per le attività consultive e giudicanti, dove la confluenza di più punti di vista e di diverse specifiche competenze conferiscono garanzia di ponderazione e di giustizia.

Spesso, invece, come avviene proprio nella scuola, l'organo collegiale è utilizzato soprattutto sia come uno strumento atto a comporre potenziali contrasti tra i componenti, i quali sovente sono portatori di esigenze ed interessi diversi, sia come strumento di partecipazione sociale.

Gli organi collegiali, in generale, e quelli scolastici, in particolare, sia interni che esterni, non hanno una soggettività distinta e separata da quella dello Stato e sono organi dotati di competenze e attività e, quindi, della facoltà di operare e agire nell'ambito di dette competenze stesse.

Da ciò discende che un comportamento illecito dell'organo collegiale fa scattare la responsabilità non su tutto il collegio, ma sui componenti del collegio che hanno determinato quel comportamento. Solo se il collegio ha svolto un'attività che non rientra nell'ambito delle sue competenze, ovvero l'ha svolta in maniera irregolare (es. ha deliberato con composizione irregolare dell'organo) la responsabilità conseguente ricade su tutto il collegio.

Ogni deliberazione dell'organo collegiale, perché possa avere una validità giuridica, deve risultare da apposito verbale, che è un vero e proprio atto pubblico e, come tale, ha valore probatorio privilegiato. Pertanto, i componenti del collegio che hanno partecipato all'atto illecito dissentendo dall'atto stesso, sono esclusi dalla relativa responsabilità solo se hanno fatto constatare a verbale il proprio dissenso. Da ciò si deduce che nessuna esimente si ha quando il dissenso non è formalmente esposto nel verbale oppure, quando il dissenso non è esprimibile come nel caso di votazione segreta.

È ovvio, naturalmente, che a maggior ragione non è responsabile dell'atto il componente che non ha partecipato alla relativa adunanza.

Diverso dal voto contrario all'atto è l'astensione volontaria dalla votazione. Infatti, in generale, l'astenuto concorre al raggiungimento del "quorum" necessario per la validità dell'adunanza, ma non viene conteggiato tra i votanti, per cui egli concorrerebbe ad abbassare la maggioranza occorrente per l'approvazione della delibera relativa all'atto. Può benissimo accadere, quindi, che l'astensione procuri un esito positivo per l'approvazione dell'atto, che non si sarebbe avuta con il voto contrario. In questo caso per il componente astenutosi dalla votazione non si esclude la responsabilità dell'atto.



Ovviamente, anche per la responsabilità dei componenti dell'organo collegiale devono concorrere tutte le condizioni soggettive ed oggettive valide per gli organi individuali.

Facciamo notare che l'articolo 24 si riferisce solo agli organi amministrativi deliberanti e non, quindi, a quelli che, per esempio, svolgono funzioni consultive o di contenzioso. Nella scuola è evidente che l'articolo 24 va applicato nel caso di organi collegiali quali il Collegio dei Docenti, il Consiglio di classe, il Consiglio di Istituto e non, per esempio, al Comitato per la valutazione o al

Consiglio di garanzia per le sanzioni disciplinari.

Nel successivo intervento faremo una larga disamina della giurisprudenza relativa alla responsabilità civile nella scuola, affrontando così direttamente un'ampia casistica degli eventi che quasi quotidianamente si verificano nel corso dell'attività scolastica. ■

(Continua)

### Risarcimento del danno non patrimoniale Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 26972/2008

Con l'importante decisione dell'11 novembre 2008 n. 26972 (di contenuto identico ad altre tre sentenze, tutte depositate contestualmente) le Sezioni Unite della Cassazione hanno non solo composto i precedenti contrasti sulla risarcibilità del c.d. *danno esistenziale*, ma hanno anche più in generale riesaminato approfonditamente i presupposti ed il contenuto della nozione di "danno non patrimoniale" di cui all'art. 2059 c.c.

La sentenza ha innanzitutto ribadito che il danno non patrimoniale è risarcibile nei soli casi previsti dalla legge, i quali si dividono in due gruppi: le ipotesi in cui la risarcibilità è prevista in modo espresso (ad es., nel caso in cui il fatto illecito integri gli estremi di un reato); e quella in cui la risarcibilità del danno in esame, pur non essendo espressamente prevista da una norma di legge ad hoc, deve ammettersi sulla base di una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2059 c.c., per avere il fatto illecito vulnerato in modo grave un diritto della persona direttamente tutelato dalla Costituzione.

La decisione è quindi passata ad esaminare il contenuto della nozione di danno non patrimoniale, stabilendo che quest'ultimo costituisce una categoria ampia ed omnicomprensiva, all'interno della quale non è possibile ritagliare ulteriori sottocategorie, se non con valenza meramente descrittiva.

È, pertanto, scorretto e non conforme al dettato normativo pretendere di distinguere il c.d. *danno morale soggettivo*, inteso quale sofferenza psichica transeunte, dagli altri danni non patrimoniali: la sofferenza morale non è che uno dei molteplici aspetti di cui il giudice deve tenere conto nella liquidazione dell'unico ed unitario danno non patrimoniale, e non un pregiudizio a sé stante. Da questo principio è stato tratto il corollario che non è ammissibile nel nostro ordinamento la concepibilità d'un danno definito "esistenziale", inteso quale la perdita del fare areddituale della persona. Una simile perdita, ove causata da un fatto illecito lesivo di un diritto della persona costituzionalmente garantito, costituisce né più né meno che un ordinario danno non patrimoniale, di per sé risarcibile ex art. 2059 c.c., e che non può essere liquidato separatamente solo perché diversamente denominato.

Quando, per contro, un pregiudizio del tipo definito in dottrina "esistenziale" sia causato da condotte che non siano lesive di specifici diritti della persona costituzionalmente garantiti, esso sarà irrisarcibile, giusta la limitazione di cui all'art. 2059 c.c. Da ciò le SS.UU. hanno tratto spunto per negare la risarcibilità dei danni non patrimoniali cc.dd. *bagatellari*, ossia quelli futili od irrisori, ovvero causati da condotte prive del requisito della gravità, ed hanno al riguardo avvertito che la liquidazione, specie nei giudizi decisi dal giudice di pace secondo equità, di danni non patrimoniali non gravi o causati da offese non serie, è censurabile in sede di gravame per violazione di un principio informatore della materia.

La sentenza è completata da tre importanti precisazioni in tema di responsabilità contrattuale, liquidazione e prova del danno. Per quanto attiene la responsabilità contrattuale, le SS.UU. hanno precisato che anche dall'inadempimento di una obbligazione contrattuale può derivare un danno non patrimoniale, che sarà risarcibile nei limiti ed alle condizioni già viste (e quindi o nei casi espressamente previsti dalla legge, ovvero quando l'inadempimento abbia leso in modo grave un diritto della persona tutelato dalla Costituzione).

Per quanto attiene la liquidazione del danno, le SS.UU. hanno ricordato che il danno non patrimoniale va risarcito integralmente, ma senza duplicazioni: deve, pertanto, ritenersi sbagliata la prassi di liquidare in caso di lesioni della persona sia il danno morale sia quello biologico; come pure quella di liquidare nel caso di morte di un familiare sia il danno morale, sia quello da perdita del rapporto parentale: gli uni e gli altri, per quanto detto, costituiscono infatti pregiudizi del medesimo tipo.

Infine, per quanto attiene la prova del danno, le SS.UU. hanno ammesso che essa possa fornirsi anche per presunzioni semplici, fermo restando però l'onere del danneggiato di fornire gli elementi di fatto dai quali desumere l'esistenza e l'entità del pregiudizio.

Salvatore Argenta

# Anagrafe delle prestazioni

## Cos'è l'anagrafe delle prestazioni

L'Anagrafe delle prestazioni e degli incarichi conferiti ai pubblici dipendenti, è stata istituita con l'art. 24 della legge 412/1991 e l'attuale disciplina è contenuta nell'art. 53 del D.Lgs. 165/2001. Essa è stata creata con finalità di monitoraggio e controllo della spesa pubblica, per la misurazione qualitativa e quantitativa degli incarichi e delle prestazioni rese, al di fuori dei compiti e doveri d'ufficio, dal personale delle amministrazioni pubbliche, per il quale vige il divieto di svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o preventivamente autorizzati dalle amministrazioni di appartenenza.

Le pubbliche amministrazioni possono conferire incarichi ai dipendenti di altre amministrazioni pubbliche, previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti. Analogamente gli enti pubblici o i soggetti privati quando intendono conferire un incarico ad un dipendente pubblico, devono preventivamente richiedere l'autorizzazione all'amministrazione cui il dipendente appartiene. La comunicazione all'anagrafe delle prestazioni per questo incarico viene effettuata dall'amministrazione cui il dipendente appartiene.

Ai dipendenti pubblici è fatto divieto di svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Per incarichi retribuiti - secondo la definizione data dalla legge - devono intendersi tutti gli incarichi, anche occasionali, non compresi nei compiti e doveri d'ufficio, per i quali è previsto, sotto qualsiasi forma, un compenso.

Ai fini dell'anagrafe delle prestazioni alle amministrazioni pubbliche che affidano incarichi a collaboratori esterni o consulenti che non siano dipendenti pubblici, è fatto obbligo di comunicare semestralmente, i nominativi degli stessi, la ragione dell'incarico e l'ammontare dei compensi corrisposti. Per incarichi conferiti ai collaboratori esterni o consulenti s'intendono tutte le prestazioni affidate "ad personam" ad esperti e consulenti. Sono escluse le attività di tipo strumentale date in outsourcing. Ma vediamo i singoli adempimenti cui sono soggette le amministrazioni pubbliche e le istituzioni scolastiche:

## Gli adempimenti connessi all'anagrafe delle prestazioni

L'art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001 prevede i seguenti adempimenti a carico delle istituzioni scolastiche e delle amministrazioni pubbliche in genere per gli incarichi conferiti o autorizzati ai propri dipendenti:

### 1) Primo adempimento

Entro il 30 giugno di ciascun anno le istituzioni scolastiche sono tenute a comunicare, per via telematica, con il procedimento di seguito indicato, al Dipartimento della Funzione Pubblica l'elenco degli incarichi, non compresi nei compiti e doveri d'ufficio, conferiti (o autorizzati) ai propri dipendenti nell'anno precedente, con l'indicazione dell'oggetto dell'incarico e del compenso lordo previsto o presunto, unitamente ad una relazione di accompagnamento nella quale devono essere indicate le norme in base alle quali vengono conferiti o autorizzati gli incarichi. Questo adempimento è previsto dal comma 12 dell'art.53 del D.Lgs. n. 165/2001.

La comunicazione deve essere fatta anche nel caso in cui l'amministrazione nell'anno precedente non ha conferito o autorizzato incarichi ai propri dipendenti, vale a dire deve comunicare di non avere conferito incarichi rientranti nelle fattispecie assoggettate a comunicazione (c.d. *comunicazione negativa*).

Per quanto riguarda gli incarichi direttamente conferiti la scuola non ha problemi perché conosce tutti i dati ivi compreso l'entità del compenso, mentre per gli incarichi autorizzati ai propri dipendenti, entro il 30 aprile la scuola deve ricevere la comunicazione dell'ammontare dei compensi erogati da parte delle altre amministrazioni o dai soggetti privati che hanno conferito l'incarico.

Gli incarichi da comunicare - come prescrive il comma 6 del D.Lgs. n.165/2001 - sono tutti gli incarichi anche occasionali, non compresi nei compiti e doveri d'ufficio, per i quali è previsto sotto qualsiasi forma un compenso. Quindi, è il caso di evidenziare che non tutti gli incarichi rilevano ai fini dell'anagrafe delle prestazioni