

ESTRATTO

Ilaria Patta

Le responsabilità civili e penali della scuola

Le cose che ogni insegnante
e dirigente scolastico deve fare e sapere



ILARIA PATTA

Le responsabilità civili e penali della scuola

Le cose che ogni insegnante
e dirigente scolastico deve fare e sapere

Indice

Introduzione	6
Capitolo 1 - Premessa	7
Capitolo 2 - Responsabilità del docente durante i viaggi di istruzione	9
2.1 La Circolare 2209 dell'11 aprile 2012	9
2.2 Nota Miur 3 febbraio 2016 prot. N. 674	20
2.3 La scelta dell'impresa di trasporto	23
2.4 Il conducente: idoneità e condotta	27
2.5 idoneità del veicolo	34
Capitolo 3 - Responsabilità del docente da indebito uso dei social-network	37
Premessa	37
3.1 Responsabilità per l'uso dei social network da parte del professore	38
3.2 Responsabilità del professore che diffama/offende il collega	50
3.3 Responsabilità del professore che diffama/offende lo studente	56
3.4 Responsabilità del professore che diffama/offende il dirigente scolastico	60
Capitolo 4 - Responsabilità del personale scolastico in ordine all'utilizzo del registro elettronico tra errori e vizi formali	64
4.1 La corretta compilazione del registro elettronico	64
4.2 Responsabilità del docente	69
4.3 L'uso dei tablet/pc privati da parte dei docenti	78
4.4 Responsabilità della scuola	84
4.5 Responsabilità penali in caso di incongruenze	89
Capitolo 5 - Responsabilità del docente rispetto all'uso del cellulare a scuola da parte degli studenti	93
5.1 Cellulare in classe: la normativa	93
5.2 Violazioni dello studente	101
5.3 Responsabilità del docente	106
5.4 Uso del cellulare in classe da parte del docente	111

Capitolo 6 - Responsabilità del personale scolastico in caso di fuga di un alunno da scuola	115
6.1 Vigilanza degli studenti	115
6.2 Ingresso e uscita degli alunni dalla scuola	124
6.3 Responsabilità del professore durante l'intervallo	131
6.4 Responsabilità del professore durante il cambio dell'ora	134
6.5 Responsabilità del personale non docente	137
 Conclusioni	 144
 Note sull'autrice	 146

Introduzione

Attualmente il mondo della scuola si trova a scontrarsi con numerose e importanti novità.

Il processo educativo delle nuove generazioni si arricchisce di contrasti fatti di libertà e rigidi controlli. Quanto detto è emblematico di un sistema incerto che, spesso, non sa delimitare in maniera netta i confini attribuibili ai diritti degli studenti. Di conseguenza, si assiste a scenari di giovani alunni che viaggiano in Europa e di docenti sobbarcati di notevoli responsabilità di controllo con il risultato di una sempre più crescente internazionalizzazione dei ragazzi a fronte di una sempre più dilagante diminuzione del loro senso di responsabilità.

L'instabilità del contesto di cui si sta argomentando emerge in una serie di elementi, anch'essi rappresentativi dei cambiamenti della Scuola. Questi ultimi, spesso derivanti dalla tecnologia e dai recenti canali di comunicazione, stanno determinando una trasformazione significativa della didattica, dell'interazione tra i soggetti del comparto, della documentazione sullo svolgimento delle lezioni.

Le novità introdotte, per quanto interessanti, mancano di una normativa certa, di un sistema legislativo adeguato al loro recepimento, di un orientamento unitario della giurisprudenza.

Se tuttavia è pacifico che ogni trasformazione richieda i necessari tempi di assestamento, le conseguenze degli errori commessi sono più che mai attuali.

Il presente testo nasce con gli scopi di chiarire le incertezze dell'ordinamento giuridico e di realizzare una guida comportamentale atta ad evitare conseguenze sanzionatorie civili e penali in relazione alle più frequenti condotte dei docenti.

Il testo si articola in cinque tematiche importanti, tra loro distinte e talvolta connesse, non prive di rimandi espliciti. Gli argomenti in esame vengono affrontati alla luce delle normative di riferimento, ma anche delle note e delle circolari ministeriali, nonché alla stregua di significativi arresti giurisprudenziali. Dalle sentenze emerge come talvolta gli orientamenti contrastino tra loro e si sovrappongano a posizioni dottrinarie differenti, espressione di sfaccettature e sfumature che ribaltano completamente le pronunce dei giudici.

Il lavoro del docente e di tutti coloro che operano nella scuola, ormai sempre più burocratizzato, necessita di personale competente sia nel proprio settore, sia quanto alla sfera dei diritti e doveri di rispettiva appartenenza.

Questa monografia ambisce ad essere, per i suoi lettori, un buon punto di partenza.

Premessa

La figura del docente scolastico nasce e si sviluppa nell'immaginario collettivo come il primo punto di riferimento formativo ed educativo dopo la famiglia.

Fin dall'infanzia, ogni individuo si relaziona con un maestro, un professore, un simbolo da emulare e al quale legherà, nel tempo, affettuosi ricordi o incubi notturni, esempi di vita quotidiana o insegnamenti che, nel bene o nel male, lo accompagneranno per il resto della vita.

L'immagine stereotipata del docente, spesso raccontata nei libri, è ben lontana dalle problematiche con cui la didattica si confronta attualmente.

Il mondo è cambiato e la scuola con esso.

La formazione è diventata internazionale e tecnologica, interattiva e contemporanea; ma anche burocratizzata ed esigente su certi aspetti, poliedrica e permissiva su altri.

La scuola è migliorata o peggiorata? Chi può dirlo!

Ciò che è certo è che con lei è cambiato il personale e il suo ruolo, il modo di interfacciarsi con genitori e studenti, le responsabilità.

Il presente lavoro descrive gli obblighi dei docenti in variegati contesti; nell'articolazione delle tematiche scelte, si è cercato di individuare i punti "più caldi" su cui incombe la responsabilità dei professori.

Oggi, questi ultimi si ritrovano ad affrontare, rispetto ai loro colleghi predecessori, nuovi scenari dettati dalla tecnologia (i *social-network*, il cellulare, il registro elettronico), dalla diversificazione del contesto scolastico, dalla moderna interazione con studenti e genitori, dal cambiamento sociale e culturale della collettività, dalla velocità con cui si acquisiscono informazioni e conoscenze.

Ogni aspetto della scuola richiede, da chi vi appartiene, diritti e doveri e, in mancanza di un corretto adempimento degli stessi ultimi, conseguenze e responsabilità.

In un contesto ancora *in fieri* non è sempre semplice comprendere quali confini possano essere varcati e quali siano i limiti della funzione educativa del docente senza generare illeciti.

Al riguardo, il legislatore non si è ancora completamente espresso nel formulare una normativa adeguata ed esaustiva e ha lasciato all'autonomia delle scuole e alla giurisprudenza la gestione di problematiche che andrebbero affrontate con criteri tassativi e privi di dubbi.

Le incertezze applicative non mancano e nemmeno le discordanti opinioni frutto di una molteplicità di fattispecie non sempre contemplate dalle norme.

Tuttavia, è proprio l'autonomia lasciata alle scuole e al personale scolastico a creare

confusione nelle scelte di condotta che non sono, purtroppo, sempre prive di conseguenze.

Questa monografia non ha l'ambizione di formulare risposte risolutive a tutti i quesiti – anche perché, viste le pesanti lacune normative, apparirebbe abbastanza presuntuoso e irrealistico – quanto piuttosto di infondere la conoscenza di istituti giuridici importanti, di orientamenti dottrinari e giurisprudenziali sulle problematiche più recenti e, ove assenti, ipotizzare richiami normativi simili.

Nell'attesa di una riforma organica del legislatore, la conoscenza può rivelarsi la migliore alleata, ma questo i professori lo sanno più di chiunque altro.

Responsabilità del docente durante i viaggi di istruzione

2.1 *La Circolare 2209 dell'11 aprile 2012*

I viaggi di istruzione, gli spostamenti organizzati dalla scuola funzionali ai programmi svolti in classe e le visite guidate costituiscono un elemento arricchente dell'attività didattica perché strumentali al perfezionamento della formazione e, altresì, all'interazione e alla comunicazione tra studenti.

Il viaggio, comunemente definito dagli alunni "la gita", diventa un momento molto importante della crescita, sia nella prospettiva culturale – in quanto consente agli studenti medesimi di vedere posti sconosciuti e differenti realtà – sia come possibilità di avviare nuove conoscenze poiché l'incontro con altri coetanei favorisce di certo la socializzazione.

È indiscusso, pertanto, che il viaggio di istruzione, costituendo parte integrante e considerevole dell'attività formativa, necessita di una preventiva e dettagliata programmazione e organizzazione al fine di ottenere un risultato ottimale.

Al riguardo, la normativa è piuttosto articolata e ricca di sfaccettature.

Infatti, l'organizzazione di un viaggio o di una visita scolastica presuppone non solo la coerenza con l'attività didattica e la accessorietà al suo implemento, ma anche la pianificazione degli spostamenti e delle scelte logistiche, la gestione dei ragazzi e la definizione dei compiti dei docenti che non possono limitarsi alla sola illustrazione dei posti da visitare, dovendo necessariamente consistere altresì nel controllo e nella vigilanza degli stessi studenti.

Il percorso evolutivo del legislatore, certamente influenzato dalla giurisprudenza, è scandito da diverse note ministeriali e riforme normative.

Il risultato che ne deriva è un lavoro di concerto realizzato dall'autonomia delle istituzioni scolastiche e da pronunce di portata nazionale.

Al riguardo e per completezza, pare opportuno fare cronologicamente un passo indietro. Verso la fine del secolo scorso ed agli inizi del nuovo millennio, il Presidente della Repubblica, con due importanti decreti, attribuisce alle istituzioni scolastiche piena autonomia, comprendendovi, insieme alla didattica e alla ricerca, anche l'organizzazione, gli accordi di rete tra le scuole e, di conseguenza – in quanto parti integranti dell'attività formativa – anche le uscite scolastiche, le visite guidate, i viaggi di istruzione in Italia e all'estero.

I Decreti del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999 n. 275 e 6 novembre 2000 n. 347¹ conferiscono alle scuole organizzatrici di qualsiasi fuoriuscita dall'istituto una tale indipendenza da ridurre, tanto rispetto al passato quanto per il futuro, l'incisività delle circolari emanate dal Ministero della Pubblica Istruzione, così relegate al ruolo di fonti normative dal carattere meramente esortativo ancorché imperativo².

È bene precisare che, quando si parla di uscita dalla scuola, ci si riferisce onnicomprensivamente a *stage*, viaggi di istruzione, visite guidate, trasferte connesse ad un'attività sportiva e/o musicale, "settimane bianche", forme di integrazione culturale, ecc.

La disciplina giuridica che viene applicata è la stessa per ciascuna di esse, a prescindere dalla sua durata o dalla distanza percorsa; invero, sebbene spesso – per praticità ed esigenze di sintesi – si faccia riferimento ad un'unica *species*, la normativa è la medesima.

Ne consegue che, qualora travalichi i confini della scuola per partecipare ad uno spostamento organizzato dalla stessa, ogni studente dovrà sottostare alla disciplina dell'istituto scolastico sul quale ricadranno obblighi e responsabilità.

Storicamente la materia era stata regolamentata dalla Circolare del Ministero della Pubblica Istruzione 14 ottobre 1992 n. 291 la quale, modificandone una precedente – per la precisione la Circolare del Ministero della Pubblica Istruzione 14 agosto 1991 n. 253 – aveva costituito un'imprescindibile guida e un'ineludibile supporto all'organizzazione dei viaggi d'istruzione.

Prima del riconoscimento dell'autonomia delle scuole, uno degli aspetti fondamentali della pianificazione delle trasferte era la scelta dell'agenzia e dell'azienda di autotrasporti in quanto soggetto attivante la copertura assicurativa.

Secondo l'articolo 9 della Circolare Ministeriale 291/1992 la decisione di cui sopra era successiva all'ottenimento di almeno tre preventivi di diverse imprese cui seguiva una valutazione da parte del Consiglio di circolo o d'istituto il quale, dopo un'analisi ponderata delle opzioni, provvedeva ad effettuare una scelta³.

La procedura suddetta, disciplinata dall'articolo 34 del Decreto Interministeriale 28 maggio 1975 e a sua volta recepita dalla Circolare in commento, includeva una comparazione tra le diverse aziende concorrenti onde la trasparenza del confronto era garantita dall'inserimento dei preventivi nella deliberazione finale⁴.

¹ Il Decreto del Presidente Repubblica 8 marzo 1999 n. 275 contiene il "Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche" ai sensi dell'articolo 21 della Legge 15 marzo 1997 n. 59; il Decreto del Presidente Repubblica 6 novembre 2000 n. 347 costituisce il "Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero della Pubblica Istruzione".

² A titolo esemplificativo e non esaustivo: Circolare del Ministero della Pubblica Istruzione 14 ottobre 1992 n. 291, avente ad oggetto visite guidate e viaggi d'istruzione o connessi ad attività sportive; Circolare del Ministero della Pubblica Istruzione 02 ottobre 1996 n. 623 avente ad oggetto visite e viaggi di istruzione o connessi ad attività sportive.

³ Si veda, al riguardo, l'articolo 9, comma 6, della Circolare del Ministero della Pubblica Istruzione 14 ottobre 1992 n. 291 che recita: "Nella scelta dell'agenzia di viaggio o della ditta di autotrasporti deve essere osservata la procedura di cui all'articolo 34 del Decreto Interministeriale 28 maggio 1975, che prevede, tra l'altro, l'acquisizione agli atti del prospetto comparativo di almeno tre ditte interpellate. Nel caso di specie, detto prospetto, stilato dalle ditte sulla base di una richiesta scritta della scuola, uguale per tutte le ditte interpellate, dovrà essere allegato alla deliberazione del consiglio di circolo o di istituto".

⁴ Si veda l'articolo 34 del Decreto Interministeriale 28 maggio 1975, rubricato "Acquisti", secondo cui: "Gli acquisti debbono formare oggetto di specifica deliberazione del consiglio di circolo o d'istituto ovvero del consiglio scolastico distrettuale dalla quale debbono risultare i mezzi di finanziamento, le attrezzature da acquistare con la loro destinazione, i prezzi unitari, il prezzo complessivo (compreso IVA) e i capitoli d'imputazione della spesa. Alla deliberazione debbono essere allegati i seguenti documenti: a) il prospetto comparativo e le offerte di almeno tre ditte interpellate; b) la relazione del direttore didattico o del preside ovvero del presidente del consiglio scolastico distret-

Lo svolgimento della gara non era certo privo di obblighi e rigore⁵.

Dipoi, sui docenti accompagnatori incombeva un obbligo di vigilanza in quanto essi erano responsabili della condotta degli alunni⁶.

L'obbligo di cui sopra è disciplinato dagli articoli 2047 e 2048 del codice civile.

In realtà, il concetto di obbligo di vigilanza si può dedurre da queste due norme in quanto le stesse affrontano il problema della responsabilità patrimoniale del vigilante, che deve rispondere personalmente del danno cagionato dal soggetto che doveva essere controllato. Il legislatore stabilisce che colui il quale deve vigilare un soggetto non imputabile (un minore, un interdetto ecc.) risponde dei danni da costui cagionati.

La Circolare Ministeriale 291/1992 stabiliva che la sorveglianza dell'alunno perdurasse solamente durante la trasferta e sussistesse salva dimostrazione da parte del docente interessato dell'impossibilità di impedirne la condotta.

È interessante notare come la norma identificasse in modo simile soggetti che senza tale obbligo sarebbero stati nettamente distinti; genitori, insegnanti e tutor hanno *status* giuridici differenti, ma nella fase educativa svolgono lo stesso ruolo.

Pare evidente, quindi, l'importante funzione educativa che il nostro ordinamento attribuisce ai formatori, degni sostituti dei genitori quando questi non siano presenti.

La *ratio legis*⁷ degli articoli 2047 e 2048 del codice civile è bivalente in quanto, se da una parte si fonda su una colpa riconducibile a coloro i quali hanno impartito l'educazione di chi ha commesso l'illecito (c.d. *culpa in educando*), dall'altra vuole tutelare coloro che hanno subito il danno da un soggetto non responsabile delle proprie azioni.

Pur nel loro apprezzabile valore, gli obblighi di vigilanza stabiliti dalla Circolare Ministeriale del 1992 erano destinati ad essere ampliati da ulteriori doveri derivanti dall'autonomia decisoria riconosciuta alle scuole.

Il viaggio di istruzione non sarà più una "creatura" del Ministero della Pubblica

tuale con l'indicazione dei motivi degli acquisti e delle scelte, del numero, del tipo, delle qualità e delle destinazioni e delle attrezzature già esistenti. Nella stessa relazione, per le attrezzature richiedenti la disponibilità di appositi locali e di docenti particolarmente qualificati, debbono essere fornite, analiticamente, le indicazioni relative (...)"

⁵ Si veda la sentenza del Consiglio di Stato 28 gennaio 1998 n. 25, secondo cui: "In forza di quanto disposto dall'art. 92 D.P.R. 31 maggio 1974 n. 417, il quale vieta espressamente al personale docente statale la possibilità di svolgere attività imprenditoriali di natura commerciale, è inibito a tale personale l'assunzione della titolarità di un'agenzia di viaggio; pertanto, legittimamente viene pronunciata, all'esito del relativo procedimento, la decadenza del docente che versi in detta situazione di incompatibilità".

⁶ Si veda l'articolo 8, comma 1, della Circolare del Ministero della Pubblica Istruzione del 14 ottobre 1992 n. 291 secondo cui: "È opportuno che vengano individuati tra i docenti appartenenti alle classi frequentate degli alunni partecipanti al viaggio e siano preferibilmente di materie attinenti alle sue finalità. Nei viaggi finalizzati allo svolgimento di attività sportive, la scelta degli accompagnatori cadrà sui docenti di educazione fisica, con l'eventuale integrazione di docenti di altre materie cultori dello sport interessato o in grado per interessi e prestigio di aggiungere all'iniziativa una connotazione socializzante e di promuovere un contatto interdisciplinare che verifichi il binomio cultura-sport. Per i viaggi all'estero, si deve curare che almeno uno degli accompagnatori possieda un'ottima conoscenza della lingua del Paese da visitare. L'incarico di accompagnatore costituisce modalità di particolare prestazione di servizio per la quale spetta la corresponsione della indennità di missione nella misura prevista dalle disposizioni vigenti. Sembra superfluo rammentare che detto incarico comporta l'obbligo di una attenta ed assidua vigilanza degli alunni, con l'assunzione delle responsabilità di cui all'art. 2047 del codice civile integrato dalla norma di cui all'art. 61 della legge 11 luglio 1980, n. 312, che limita la responsabilità patrimoniale del personale della scuola ai soli casi di dolo e colpa grave. Una vigilanza così qualificata deve essere esercitata non solo a tutela dell'incolumità degli alunni, ma anche a tutela del patrimonio artistico nei cui confronti troppo spesso, purtroppo, vengono da più parti lamentati danni, anche gravi, a causa dell'irrazionale e riprovevole comportamento dei singoli alunni o di gruppi di essi".

⁷ La *ratio legis* consiste nella finalità che il legislatore vuole raggiungere promulgando una legge. Al riguardo, si vedano: G.M. COLOMBO, *Sapiens Equitas: l'equità nella riflessione canonistica tra due codici*, Editrice Pontificia Università Gregoriana, Roma, 2003, pag. 171; A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2010, pag. 48.

Istruzione, ma verrà pianificato dalla scuola la quale dovrà rispondere di eventuali fatti illeciti, danni o irregolarità.

Infatti, se in apparenza poteva essere visto favorevolmente in ragione di una celerità dell'organizzazione il passaggio del potere decisionale nel vagliare le proposte contrattuali di imprese di trasporto e agenzie di viaggi dal Consiglio d'Istituto al Dirigente, questo cambiamento si apprestava a mostrare ben presto la contropartita dell'indipendenza raggiunta.

Nel 2001 venne promulgato il Decreto Interministeriale numero 44, avente ad oggetto il regolamento concernente le "Istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche"⁸; laddove, nel Titolo Quarto si descrive l'attività negoziale conferita agli istituti scolastici per lo svolgimento delle attività istituzionali.

Pare opportuno precisare che il termine "autonomia" non significa "anarchia" e che le procedure con cui vengono conferiti gli incarichi non sono prive di regolamentazione e degli opportuni controlli⁹; infatti, le scuole possono stipulare contratti o convenzioni pur nei limiti stabiliti dalla legge¹⁰.

Il dirigente riveste il suo ruolo di rappresentante legale dell'istituto e, come tale, spetta a lui intavolare trattative negoziali sia personalmente, sia delegando un suo collaboratore¹¹.

Tuttavia, il Consiglio di istituto non si esime dall'intervenire deliberando su varie tematiche e, fra queste, anche sulla partecipazione della scuola ad iniziative che comportino il coinvolgimento di soggetti pubblici o privati, agenzie, enti e università¹².

Pertanto, dalla formulazione del D.I. 44/2001, l'istituto scolastico, nella persona del suo dirigente, grazie all'autonomia conferita agli istituti, si avvale del potere negoziale¹³, svolgendo attività contrattuale; questa libertà si manifesta anche nell'organizzare dei viaggi di istruzione.

⁸ Decreto Interministeriale 1 febbraio 2001 n. 44.

⁹ Si veda Tar Campania, Napoli, sezione I, 20 luglio 2007, n. 6909: "Le modalità con cui si è proceduto all'affidamento del viaggio di istruzione (lettera di invito a sei agenzie di viaggio, con indicazione delle caratteristiche del servizio e di un termine di decadenza per la presentazione dei preventivi, con successiva valutazione comparativa delle offerte) induce a ravvisarvi una gara ufficiosa; e poiché, quando nell'ambito di una trattativa privata si decida di indire una gara ufficiosa, diramando le conseguenti lettere d'invito, si è tenuti anche al rispetto delle regole procedurali poste in via di autolimitazione (Consiglio di Stato, sezione V, 26 aprile 2005, n. 1873; Consiglio di Stato, sezione VI, 29 marzo 2001, n. 1881), la natura di atti amministrativi incidenti su interessi legittimi degli atti di tale procedura basta a devolvere le relative controversie alla giurisdizione amministrativa".

¹⁰ Si veda l'articolo 31, rubricato "Capacità negoziale", del D.I. 44 del 2001 che recita: "1. Le istituzioni scolastiche, anche attraverso gli accordi di rete di cui all'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n.275, per il raggiungimento e nell'ambito dei propri fini istituzionali, hanno piena autonomia negoziale, fatte salve le limitazioni specifiche poste da leggi e regolamenti, nonché dalle presenti disposizioni. 2. Nell'ambito dell'autonomia negoziale di cui al comma 1, le istituzioni scolastiche possono stipulare convenzioni e contratti, con esclusione dei contratti aleatori e, in genere delle operazioni finanziarie speculative, nonché della partecipazione a società di persone e società di capitali, fatta salva la costituzione e la partecipazione a consorzi, anche costituiti nella forma di società a responsabilità limitata. 3. I contratti sono stipulati nelle forme previste dalle relative disposizioni di legge e, nel caso vi sia libertà di forma, mediante scambio di corrispondenza secondo l'uso del commercio. Il presente comma non si applica alle spese di cui all'articolo 17. 4. E' fatto divieto alle istituzioni scolastiche di acquistare servizi per lo svolgimento di attività che rientrano nelle ordinarie funzioni o mansioni proprie del personale in servizio nella scuola, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 33, comma 2, lettera g) e dall'articolo 40".

¹¹ Si veda l'articolo 32, rubricato "Funzioni e poteri del dirigente nella attività negoziale", del Decreto Interministeriale 1 febbraio 2001 n. 44.

¹² Si veda l'articolo 33, comma 1, lettera g, rubricato "interventi del Consiglio di istituto nell'attività negoziale", del Decreto Interministeriale 1 febbraio 2001 n. 44.

¹³ Si vedano gli articoli 31 e seguenti del Decreto Interministeriale 44 dell'1 febbraio 2001: "Le istituzioni scolastiche, anche attraverso gli accordi di rete di cui all'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n.

Fin dall'esordio del predetto Decreto non sono mancate le criticità e, come di consueto, la magistratura è intervenuta in maniera ineccepibile.

La Corte di Cassazione con la sentenza n. 1769 dell'8 febbraio 2012 si è espressa precisando che tutti i docenti incaricati dell'impegno di accompagnare gli studenti nei viaggi d'istruzione hanno un obbligo di diligenza preventivo che gli impone l'onere di reperire strutture alberghiere il più possibile sicure. Inoltre, ha soggiunto la Suprema Corte, spetta allo stesso personale docente il compito di ispezionare le singole camere in cui soggiornano gli alunni.

Il problema non è di poco conto in quanto la giurisprudenza di legittimità¹⁴ attribuisce, in caso di mancato adempimento degli obblighi da parte dei professori, la condanna al risarcimento dei danni subiti dagli studenti.

La sentenza in esame ha attribuito al personale scolastico un imponente ruolo di controllo sostenendo che gli alunni minori, lasciati in balia di se stessi, possono compiere atti incontrollati e potenzialmente autolesivi.

Dal testo emerge che la salvaguardia degli studenti necessita, da parte dell'istituto, di un lavoro precauzionale il quale, nella gita scolastica, si concretizza con la scelta di vettori e di strutture alberghiere che, ove opzionati, non possano far presagire rischi o pericoli per l'incolumità dei ragazzi¹⁵.

Inoltre, secondo la Cassazione "incombe sull'istituzione scolastica la dimostrazione di avere compiuto controlli preventivi e di avere impartito le conseguenti istruzioni agli allievi affidati alla sua cura e alla sua vigilanza"¹⁶.

Pochissimi mesi dopo, sulla stessa materia, probabilmente recependo le indicazioni degli Ermellini¹⁷, è intervenuto il Ministero dell'Istruzione con la Nota n. 2209 dell'11 aprile 2012. Essa ha permesso di chiarire il ruolo dell'istituzione scolastica e la sua autonomia, ma anche i poteri organizzativi della scuola e, di conseguenza, le responsabilità che ne derivano.

Le precisazioni apportate dalla Nota 2209/2012 non sono certamente casuali.

La Nota di cui sopra, dopo aver premesso che la priorità delle istituzioni scolastiche deve consistere nel garantire l'incolumità degli studenti, ha sostenuto: "Si ritiene opportuno precisare che l'effettuazione di viaggi di istruzione e visite guidate deve tenere conto dei criteri definiti dal Collegio dei docenti in sede di programmazione dell'azione educativa (cfr. art. 7, D.lgs. n. 297/1994), e dal Consiglio di istituto o di circolo nell'ambito dell'organizzazione e programmazione della vita e dell'attività della scuola (cfr. art. 10, comma 3, lettera e), D.lgs. n. 297/1994).

A decorrere dall'1 settembre 2000, il 'Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche', emanato con il D.P.R. 275/1999, ha configurato la completa autonomia delle scuole anche in tale settore; pertanto, la previgente normativa in materia (a titolo esemplificativo, si citano: C.M. n. 291 del 14 ottobre 1992; D. Lgs n. 111 del 17 marzo 1995; C.M. n. 623 del 02 ottobre 1996; C.M. n. 181 del 17 marzo 1997;

275, per il raggiungimento e nell'ambito dei propri fini istituzionali, hanno piena autonomia negoziale, fatte salve le limitazioni specifiche poste da leggi e regolamenti, nonché dalle presenti disposizioni".

¹⁴ La giurisprudenza di legittimità è data dalle sentenze delle Supreme Corti. Nel caso di specie ci si riferisce alle sentenze della Corte Suprema di Cassazione.

¹⁵ Si veda Corte di Cassazione, Sezione III Civile, 8 febbraio 2012, n. 1769.

¹⁶ Si veda nota 15.

¹⁷ Durante le occasioni formali i Giudici della Corte di Cassazione indossano una toga rossa bordata di pelliccia di ermellino. Per questo motivo, talvolta, questi magistrati vengono definiti Ermellini.

D.P.C.M. n. 349 del 23 luglio 1999), costituisce opportuno riferimento per orientamenti e suggerimenti operativi, ma non riveste più carattere prescrittivo”.

Dalla Nota in commento si evince, pertanto, che il Ministero, non avendo più un ruolo prescrittivo, ma svolgendo esclusivamente la funzione di suggeritore, viene sollevato dalle responsabilità degli accadimenti verificatisi durante i viaggi d’istruzione.

Quanto detto trova un riscontro sia normativo, sia giurisprudenziale e il Ministero non si esime dal ribadirlo¹⁸.

La Corte di Cassazione, nella sentenza citata, ha infatti individuato la responsabilità del personale scolastico in senso oggettivo riconoscendo nell’evento lesivo subito da un alunno durante una gita scolastica un danno cagionato da cose in custodia.

L’articolo 2051 del Codice Civile sancisce un principio di portata generale del nostro ordinamento secondo il quale ognuno è responsabile delle cose che ha in custodia, salvo il caso fortuito¹⁹.

Secondo la Suprema Corte il docente e l’istituto scolastico hanno la custodia degli studenti e ne sono responsabili a prescindere dalla condotta degli stessi.

Infatti, per il danneggiato sarà sufficiente dimostrare che vi sia un nesso causale tra la cosa in custodia, ossia l’alunno, e l’evento lesivo.

Se, come nella fattispecie all’esame della Cassazione, uno studente scavalca di sua iniziativa il balcone e precipita dalla terrazza dell’hotel, l’istituto scolastico e il docente ne rispondono in quanto, nell’organizzazione del viaggio, non hanno adottato tutte le misure necessarie atte ad evitare situazioni di pericolo.

Con l’accoglimento della domanda di iscrizione al viaggio, tra studente e scuola/docente si instaura un rapporto contrattuale in seno al quale sorge l’obbligo di vigilare sulla sicurezza dei ragazzi²⁰.

I docenti e l’istituto, per superare la presunzione di responsabilità, dovranno dimostrare di aver adottato tutte le misure disciplinari e organizzative idonee onde evitare una situazione di pericolo.

La colpevolezza della scuola e di chi ci lavora è dunque implicita e presuntiva e su tali soggetti incombe l’onere di dimostrare la prova della sua assenza.

L’organizzazione della trasferta e l’autonomia nel pianificarla diventa la causa dei danni che si verificano nel corso del viaggio e/o della trasferta.

Pare quindi indiscusso che la Nota del Miur 2209/2012 sia stata formulata sugli spunti dati dalla giurisprudenza, che ha sapientemente affrontato la tematica in commento.

Il riconoscimento dell’autonomia delle istituzioni scolastiche ha trasformato il ruolo sociale della formazione e dei luoghi in cui essa venga infusa.

La scuola non consiste più in un mero portavoce delle volontà ministeriali, ma pur

¹⁸ Si veda sentenza in nota 15. Si veda, inoltre la Nota Miur 11 aprile 2012 n. 209, che ha sostenuto come il proprio contenuto sia “ribadito dalla più recente giurisprudenza”. Il richiamo non è espresso nel dettaglio, ma è comunque chiaramente implicito.

¹⁹ Si veda l’articolo 2051 del Codice Civile, rubricato “Danno cagionato da cosa in custodia”, secondo cui “ciascuno è responsabile del danno cagionato dalle cose che ha in custodia, salvo che provi il caso fortuito”.

²⁰ Si veda: Corte di Cassazione, Sezione III Civile, 8 febbraio 2012, n. 1769: “La responsabilità per i danni cagionati da cose in custodia, prevista dall’art. 2051 c.c. ha carattere oggettivo, essendo sufficiente, per la sua configurazione, la dimostrazione da parte dell’attore del verificarsi dell’evento dannoso e del suo rapporto di causalità con il bene in custodia senza che rilevi al riguardo la condotta del custode. Pertanto, se nel corso di una gita scolastica l’alunno volontariamente scavalca un balcone precipitando dalla terrazza di un albergo, ne rispondono l’albergatore, l’istituto scolastico ed il docente”.

nel rispetto della gerarchia dei poteri e delle indicazioni di massima, ne diventa da essa autonoma con la libertà di fare scelte individuali.

Se *in primis* è parso un elemento arricchente perché ha consentito di valorizzare le diversità dei singoli e le peculiarità culturali e territoriali, *in secundis* ciò ha generato la consapevolezza di nuove e pesanti incombenze sul personale scolastico.

L'articolo 10 comma 2, lettera *e*, della Nota 2209/2012 stabilisce i criteri per la programmazione di tutte le attività scolastiche o ad esse correlate, in cui rientrano le visite guidate e i viaggi d'istruzione.

La Nota 2209 del 2012, richiamando il Decreto Legislativo 297 del 1994²¹, suggerisce che l'effettuazione dei viaggi di istruzione e delle visite guidate venga pianificata sulla base dei criteri definiti dal Collegio dei docenti in sede di programmazione e dal Consiglio di istituto o di circolo nell'organizzazione e programmazione, mentre la scelta dell'agenzia viene attribuita al dirigente ai sensi degli articoli 31 e seguenti del Decreto Interministeriale 44/2001.²²

Inoltre, pare opportuno ricordare che anche nei viaggi di istruzione costituisce un importante riferimento il Codice del Turismo (Decreto Legislativo 23 maggio 2011 n.79)²³.

In sede di programmazione il Collegio dei docenti e il Consiglio d'istituto fissano i criteri relativi all'organizzazione delle uscite scolastiche (siano esse viaggi, visite guidate, escursioni, ecc.).

Talvolta, si utilizzano tali criteri per formulare uno specifico regolamento in modo da predeterminare un sistema organico e strutturato di parametri deliberativi.

Ultimamente, gli organi collegiali delle singole scuole, benché sia eventuale e non obbligatorio, preferiscono redigere un regolamento in quanto una dettagliata formulazione di tutti gli aspetti consente un quadro esaustivo di tutte le possibili fattispecie verificabili.

Tuttavia, in sua mancanza, gli organi collegiali, al fine di esercitare la loro autonomia, potranno semplicemente deliberare i punti essenziali dell'organizzazione del viaggio di istruzione e/o della visita.

L'articolo 7 del Decreto Legislativo 16 aprile 1994 n. 297 stabilisce che ogni uscita didattica deve tenere in considerazione i criteri definiti dal Collegio dei docenti.

Quest'ultimo si compone del dirigente e dei professori in servizio, di ruolo o meno, compresi quelli di sostegno.

La norma in esame spiega dettagliatamente tutte le mansioni del collegio medesimo e tra queste rientra, ovviamente, la programmazione dell'azione educativa²⁴.

La Nota Miur 2209/2012 richiama, inoltre, l'articolo 10, comma 3, lettera *e* del Decre-

²¹ Si vedano gli articoli 7 e 10 del Decreto Legislativo 16 aprile 1994 n. 297.

²² Si veda Decreto Interministeriale 1 febbraio 2001 n. 44.

²³ Il Codice del Turismo ha sostituito il D.M. 23 luglio 1999 n. 349 recante norme per la gestione ed il funzionamento del Fondo Nazionale di garanzia per il consumatore di pacchetto turistico. Inoltre, l'articolo 146 comma 1 lettera *e*) del Codice del Consumo (Decreto Legislativo 6 settembre 2005 n. 206) ha abrogato il Decreto Legislativo 17 marzo 1995 n. 111 sull'attuazione della Direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso".

²⁴ L'articolo 7, comma 2, lettera *a*, rubricato "Collegio dei docenti", del Decreto Legislativo 16 aprile 1994 n. 297 (Testo Unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado) recita: (Il Collegio dei docenti) "ha potere deliberante in materia di funzionamento didattico del circolo o dell'istituto. In particolare cura la programmazione dell'azione educativa anche al fine di adeguare, nell'ambito degli ordinamenti della scuola stabiliti dallo Stato, i programmi di insegnamento alle specifiche esigenze ambientali e di favorire il coordinamento interdisciplinare. Esso esercita tale potere nel rispetto della libertà di insegnamento garantita a ciascun docente".

to Legislativo da ultimo menzionato, che disciplina, con salvezza delle competenze del Collegio dei docenti, le attribuzioni del Consiglio di Circolo o di Istituto nell'organizzazione delle attività scolastiche e quelle ad esse complementari (quali, per esempio, i viaggi di istruzione)²⁵.

È competenza dell'istituto scolastico decidere il numero minimo di studenti necessari per lo svolgimento del viaggio, l'eventuale partecipazione (inclusione) di genitori o familiari degli stessi, la presenza di ulteriore personale scolastico (dirigenti, collaboratori scolastici, docenti in pensione), l'adesione dell'insegnante di sostegno, il numero degli accompagnatori, la destinazione e i mezzi per raggiungerla, ecc.

Ogni fuoriuscita degli studenti organizzata dalla scuola rientra nella programmazione scolastica e, di conseguenza, il numero degli accompagnatori deve essere proporzionato all'elenco dei partecipanti.

Prima del riconoscimento dell'autonomia degli istituti scolastici, la quota dei professori aderenti all'iniziativa era prevista nella proporzione (tassativa) di almeno uno ogni quindici alunni fino alla soglia, qualora ricorressero specifiche esigenze e fosse consentito dal *budget* disponibile, di tre docenti per classe²⁶.

Ormai tale computo costituisce una fonte meramente indicativa e non più una (categorica) indicazione tassativa cui le scuole devono obbligatoriamente attenersi.

Se tuttavia, alle scuole è consentito determinare il numero dei docenti accompagnatori, questa libertà non è ammessa per l'esclusione assoluta degli stessi in quanto la loro disponibilità è fondamentale per l'organizzazione della trasferta e, in caso di assenza di costoro, non può essere pianificato alcun viaggio.

Quanto detto è stabilito per più ordini di motivi: innanzitutto, perché gli studenti sono per lo più minorenni e, pertanto, grava sulla scuola l'obbligo di vigilanza; in secondo luogo, perché il viaggio di istruzione non è una gita fine a se stessa, ma costituisce parte integrante dell'attività didattica che non può essere delegata ad un altro soggetto e di cui i discenti non possono essere privati.

Il dirigente dovrà verificare il numero di professori disponibili a partire con i ragazzi e dei docenti che, invece, si metteranno a disposizione per le sostituzioni dei primi.

L'accettazione o il rifiuto da parte degli insegnanti deve essere manifestata nelle sedi

²⁵ Si veda il comma 3, lettera e, dell'articolo 10, rubricato "Attribuzioni del consiglio di circolo o di istituto e della giunta esecutiva", del Decreto Legislativo 16 aprile 1994 n. 297 (Testo Unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), che recita: "Il consiglio di circolo o di istituto, fatte salve le competenze del collegio dei docenti e dei consigli di intersezione, di interclasse, e di classe, ha potere deliberante, su proposta della giunta, per quanto concerne l'organizzazione e la programmazione della vita e dell'attività della scuola, nei limiti delle disponibilità di bilancio, nelle seguenti materie: (...) e) criteri per la programmazione e l'attuazione delle attività parascolastiche, interscolastiche, extrascolastiche, con particolare riguardo ai corsi di recupero e di sostegno, alle libere attività complementari, alle visite guidate e ai viaggi di istruzione".

²⁶ Si veda l'articolo 8, comma 2, della Circolare Ministeriale 14 ottobre 1992 n. 291 che recitava: "Quanto al numero (gli accompagnatori debbono essere menzionati nella deliberazione del consiglio di circolo o di istituto), mentre da un lato si ritiene che la più ampia partecipazione serva a soddisfare al meglio le necessità della sorveglianza e dell'apporto didattico, non si può d'altro canto non tener conto delle inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica. Alla luce di tali considerazioni, si conviene che nella programmazione dei viaggi debba essere prevista la presenza di almeno un accompagnatore ogni quindici alunni, fermo restando che l'eventuale elevazione di una unità e fino ad un massimo di tre unità complessivamente per classe può essere deliberata, sempre che ricorrano effettive esigenze connesse con il numero degli studenti e il bilancio dell'istituzione scolastica lo consenta. Al fine di evitare un rallentamento della sorveglianza, il programma del viaggio non deve prevedere tempi morti (ore cosiddette 'a disposizione'). Nel caso di partecipazione di uno o più alunni in situazione di handicap, si demanda alla ponderata valutazione dei competenti organi collegiali di provvedere, in via prioritaria, alla designazione di un qualificato accompagnatore contemplato al primo capoverso del presente punto, nonché di predisporre ogni altra misura di sostegno commisurata alla gravità della menomazione".

collegiali e, di conseguenza, formalizzata nei verbali in quanto la delibera autorizzatoria alla partenza dovrà precisare le generalità dei partecipanti e dei loro eventuali sostituti se, per qualche accadimento successivo all'adesione, gli stessi fossero poi impossibilitati.

L'accettazione o il diniego formale costituisce parte integrante dell'organizzazione del viaggio e, nel contempo, della libertà individuale del lavoratore: accompagnare gli studenti in gita scolastica si configura come un'attività lavorativa ulteriore che non può essere imposta.

Quanto detto è estendibile anche agli insegnanti di sostegno per i quali però è prevista – diversamente da quanto avviene con riferimento agli alunni non disabili – la sostituzione da parte del genitore oppure di un altro docente o di un collaboratore scolastico²⁷.

La citata libera conferita al docente per la partecipazione al viaggio ha avuto nel tempo pesanti ricadute economiche.

Infatti, mentre in passato era previsto per l'accompagnatore un congruo compenso aggiuntivo, con il riconoscimento della facoltà di scelta, la partenza per il viaggio di istruzione è considerata un atto volontario e, comunque, parte integrante dell'attività didattica.

La Legge 23 dicembre 2005 n. 266, all'articolo 1, commi 213 e seguenti, ha abrogato l'indennità di trasferta nazionale e quella supplementare relativa ai biglietti dei mezzi di trasporto in Italia e all'estero²⁸.

La falceria dei rimborsi ha riguardato non solo i viaggi nazionali, ma anche quelli internazionali; infatti, il Decreto Legge 4 luglio 2006 n. 223, convertito nella Legge 4 agosto 2006 n. 248, ha ridotto del 20 per cento la diaria per gli spostamenti all'estero²⁹.

Dipoi, le predette diarie sono state completamente soppresse mediante l'articolo 6, comma 12, del Decreto Legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito nella Legge 30 luglio 2010 n. 122³⁰: l'effetto scaturito è la significativa modifica della struttura organizzativa del viaggio.

²⁷ Si veda l'articolo 8, comma 2, della Circolare Ministeriale 14 ottobre 1992 n. 291 nella parte in cui prevedeva che la partecipazione degli insegnanti di sostegno fosse valutata dagli organi collegiali al fine di individuare un accompagnatore qualificato e di allestire ogni altra misura di sostegno.

²⁸ Si veda l'articolo 1, comma 213, della Legge 23 dicembre 2005 n. 266 che dispone: "L'indennità di trasferta di cui all'articolo 1, primo comma, della legge 26 luglio 1978, n. 417, e all'articolo 1, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 513, l'indennità supplementare prevista dal primo e secondo comma dell'articolo 14 della legge 18 dicembre 1973, n. 836, nonché l'indennità di cui all'articolo 8 del decreto legislativo luogotenenziale 7 giugno 1945, n. 320, sono soppresse. Sono soppresse le analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi nazionali e nei provvedimenti di recepimento degli accordi sindacali, ivi compresi quelli relativi alle carriere prefettizia e diplomatica nonché alle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare, ed in quelli di recepimento dello schema di concertazione per il personale delle Forze armate".

²⁹ Si veda l'articolo 28, rubricato "Diarie per missioni all'estero", del Decreto Legge 4 luglio 2006, poi convertito in Legge 4 agosto 2006 n. 248, che statuisce: "1. Le diarie per le missioni all'estero di cui alla tabella B allegata al decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica in data 27 agosto 1998, e successive modificazioni, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 202 del 31 agosto 1998, sono ridotte del 20 per cento a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto. La riduzione si applica al personale appartenente alle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni. 2. L'articolo 3 del regio decreto 3 giugno 1926, n. 941, e successive modificazioni è abrogato. 3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano al personale civile e militare impegnato nelle missioni internazionali di pace, finanziate per l'anno 2006 dall'articolo 1, comma 97, della legge 23 dicembre 2005, n. 266".

³⁰ Si veda l'articolo 6, comma 12, del Decreto Legge 31 maggio 2010 n. 78, secondo cui "a decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per missioni, anche all'estero, con esclusione