

# Lo stato giuridico del docente nella scuola dell'autonomia

Prof. Remo Morzenti Pellegrini  
Docente di Diritto Amministrativo  
Università degli Studi di Bergamo



Bergamo, 9 aprile 2014

# Lo stato giuridico

Per stato giuridico si intende quel complesso di norme che regolano il rapporto di servizio, ossia le norme relative all'assunzione, alla prestazione e alla cessazione del servizio.

Il rapporto di lavoro del personale docente (impiego pubblico) è regolato dalla contrattazione collettiva, che è nazionale e decentrata e si svolge, salvo i casi di esclusione previsti dalla legge, su tutte le materie relative al rapporto di lavoro (es. ferie, permessi, relazioni sindacali, congedi, mansioni, aspetti economico-retributivi, disciplinari, ecc.).

In sede di contrattazione collettiva, l'ARAN (Agenzia per la rappresentanza negoziale) rappresenta la pubblica amministrazione.



# PROFILO GIURIDICO DEL DOCENTE

L'insegnamento, quale attività peculiare del docente, è attività discrezionale e tecnica regolata per gli aspetti intrinseci da norme scientifico-artistiche, per gli aspetti generali da disposizioni costituzionali e pubblicistiche e, per gli aspetti di estrinsecazione lavoristica, da disposizioni contrattuali.



# Le fonti dei diritti e dei doveri

- ▶ *Costituzione* nella parte in cui contiene disposizioni sulla libertà d'insegnamento (art. 33) e sulla pubblica amministrazione
- ▶ il *Codice Civile*; l'art. 2, 2 comma, del D. Lgs. n. 165/2001, dispone che i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dal Capo I, Titolo II del Libro V del *Codice Civile*;
- ▶ *leggi sul lavoro subordinato nelle imprese*; il citato art. 2 del D. Lgs n. 165/2001 estende al lavoro pubblico privatizzato anche la disciplina delle leggi sul lavoro subordinato, in specie lo Statuto dei lavoratori - . L. n. 300/1970
- ▶ D. Lgs. n. 297/1994
- ▶ *Contratti collettivi di lavoro*



# PROFILO GIURIDICO DEL DOCENTE

Il profilo professionale della funzione docente è materia lavoristica ed è definito dall'art. 27 del Ccnl-scuola 2006/2009



# PROFILO GIURIDICO DEL DOCENTE

- ▶ Il profilo è costituito da competenze disciplinari, psico-pedagogiche, metodologico-didattiche, organizzativo-relazionali e di ricerca, **documentazione e valutazione**.
- ▶ Le competenze sono tra loro correlate ed interagenti; implicano un intrinseco sviluppo mediante:
  - maturazione dell'esperienza didattica,
  - l'attività di studio e di
  - sistematizzazione della pratica didattica.



# PROFILO GIURIDICO DEL DOCENTE

Art. 395, testo unico istruzione:

«La funzione docente è intesa come esplicazione essenziale dell'attività di **trasmissione** della cultura, di contributo alla **elaborazione** di essa e di **impulso** alla partecipazione dei giovani a tale processo e alla formazione umana e critica della personalità».



# LA LIBERTÁ DI INSEGNAMENTO

La Costituzione è fonte di diritti e doveri per gli impiegati dello Stato; per il personale docente sono importanti l'art. 33, sulla libertà d'insegnamento, e l'art. 39 che riconosce la libertà sindacale e nel successivo e l'art. 40 che sancisce il «diritto di sciopero nell'ambito delle leggi che lo regolano».





# LA LIBERTÀ DI INSEGNAMENTO

- ▶ Il principio della libertà d'insegnamento è sancito dal 1° comma dell'art. 33 Cost., «L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento».
- ▶ La libertà d'insegnamento è *species* della più generale libertà d'insegnamento dell'arte e della scienza e, quindi, è forma espressiva della libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost., 1° comma).
- ▶ *Ex parte docentis*, la libertà d'insegnamento è un *diritto pubblico soggettivo* di natura culturale.



# LA LIBERTÁ DI INSEGNAMENTO

- ▶ Il «diritto scolastico» ha disciplinato l'esercizio della libertà d'insegnamento definendone contenuti categoriali e modalità o condizioni espressive.
- ▶ Gli artt. 1 e 2 del D. Lgs n. 297/1994 e l'art. 25, comma 3, del D. Lgs n. 165/2001, nel garantire ai docenti la libertà di insegnamento, ne identificano gli aspetti di *contenuto*, di *finalità* e di *condizioni* o limite di esercizio.



# LA LIBERTÀ DI INSEGNAMENTO

Per gli *aspetti di contenuto*, la libertà d'insegnamento è definita come:

«autonomia didattica» (art. 1, comma 1) intesa come

– «autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca» (art. 1, comma 3)

– «libera espressione culturale del docente» (art. 1, comma 1)

– «libertà di ricerca e innovazione metodologica e didattica» (art. 25, comma 3).

## LA LIBERTÀ DI INSEGNAMENTO

*Per gli aspetti di finalità,* la libertà d'insegnamento è diretta alla «piena formazione della personalità degli alunni» (3° comma) ed è diretta a produrre istruzione libera, critica e aperta a sviluppi culturali e sociali.

# LA LIBERTÁ DI INSEGNAMENTO

*Per gli aspetti di esercizio*, la libertà d'insegnamento, essendo attività di natura promozionale, trova alimento in un confronto libero e aperto di posizioni culturali, pena la coazione del pensiero e della personalità dello studente. In altri termini la libertà d'insegnamento «è attuata nel rispetto della coscienza morale e civile degli alunni» (art. 2, comma 1) ed è strettamente connessa con la libertà di apprendimento dello studente **che ne costituisce anche il limite.**

# LA LIBERTÀ DI INSEGNAMENTO

Lo Stato rende *sostanziale* il diritto dei docenti alla libertà di insegnamento attraverso la promozione di appositi interventi (D.Lgs. n. 165/2001, art. 25, comma 3); (attività di formazione, etc.) la stessa autonomia delle istituzioni scolastiche si realizza nel rispetto della *libertà di insegnamento* (art. 21, comma 9, L. n. 59/1997); anche la dirigenza scolastica deve esercitarsi «nel rispetto del principio della libertà di insegnamento» (art. 21, comma 16, L. n. 59/1997).



# I DIRITTI PATRIMONIALI

- ▶ Dal rapporto di lavoro scaturiscono una serie di interessi giuridicamente protetti, alcuni dei quali si identificano in diritti soggettivi perfetti, altri, invece, si qualificano come interessi legittimi.
- ▶ La dottrina prevalente classifica tali diritti in patrimoniali e non patrimoniali. I diritti patrimoniali si distinguono in diritti *contemporanei* al rapporto d'impiego e in diritti *successivi* al medesimo rapporto, presupponendone la cessazione. Rientrano nei diritti patrimoniali la retribuzione, l'equo indennizzo e il trattamento di quiescenza e di previdenza dopo la cessazione del servizio.



# I DIRITTI NON PATRIMONIALI

- ▶ Fanno parte dei diritti non patrimoniali:
- ▶ **i diritti relativi alla funzione**
  - diritto all'ufficio
  - diritto alla prestazione didattica
  - diritto alla progressione mediante concorso
- ▶ il diritto alla sede
- ▶ il diritto a periodi di riposo
- ▶ diritto al riposo settimanale e festivo
- ▶ diritto al recupero delle festività soppresse
- ▶ diritto alle ferie
- ▶ diritto a permessi brevi
- ▶ diritto a permessi retribuiti
- ▶ diritto ad assentarsi per malattia
- ▶ diritto a congedi di maternità e di paternità
- ▶ diritto ad assentarsi per infortunio sul lavoro e per malattie dovute a causa di servizio
- ▶ diritto a periodi di aspettativa
- ▶ diritto all'assistenza di persone handicappate
- ▶ il diritto alla formazione in servizio
- ▶ il diritto alla tutela nell'ambiente di lavoro
- ▶ il diritto allo studio
- ▶ il diritto al rapporto di lavoro part-time





# I DIRITTI SINDACALI

- ▶ Il personale della scuola è titolare di diritti sindacali analoghi a quelli dei lavoratori privati, e ciò in forza dell'estensione dello Statuto dei lavoratori ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni. I diritti sindacali si distinguono in diritti sindacali dei lavoratori e diritti sindacali delle associazioni.
- ▶ Essi sono definiti nello *Statuto dei lavoratori* (L. n. 300/1970), nel D. Lgs n. 165/2001 e nei *Contratti nazionali di lavoro*. Tra i principali diritti sindacali spettanti al docente sono da menzionare i seguenti:
  - ▶ diritto di associazione sindacale
  - ▶ diritto di sciopero
  - ▶ diritto di manifestare il proprio pensiero nel luogo di lavoro
  - ▶ diritto a non essere sottoposto a controlli a distanza sul lavoro
  - ▶ diritto al rispetto ed alla riservatezza
  - ▶ diritto a non essere sottoposto ad accertamenti sanitari per fini non riconosciuti
  - ▶ diritto alla repressione della condotta antisindacale
  - ▶ diritti sindacali connessi con la funzione docente: diritto di assemblea e diritto di permessi retribuiti e non.



## Il diritto all'aggiornamento e alla formazione

- ▶ L'aggiornamento e la formazione sono un «diritto per il personale docente» perché funzionale sia alla realizzazione e allo sviluppo della professionalità (Ccnl-scuola 2003-2009, art. 64, comma 1) sia all'insegnamento nelle sue diverse espressioni (Ccnl-scuola 2003-2009, art. 29, comma 1).
- ▶ Il Consiglio di Stato ha avuto modo di precisare che l'aggiornamento/formazione, in quanto funzionale all'insegnamento, «costituisce ... un obbligo di servizio» (Sentenza n. 1425/07, 20.3.2007).



# I DOVERI DEL DOCENTE

I doveri del personale docente sono rinvenibili:

- ▶ nel *codice civile*
- ▶ nella L. n. 300/1970, artt. 11–17
- ▶ nel *Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni* del 28 novembre 2000
- ▶ nel ccnl–scuola 2006/2009, artt. 26 e 88

Altre sono ricavabili *a contrario* da disposizioni giuridiche in materia disciplinare (D. Lgs n. 297/1994, artt. 492–508)



## Doveri del docente /Il codice di comportamento

- ▶ Il *Codice di comportamento* dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni è stato emanato con *decreto funzione pubblica* del 28 novembre 2000.
- ▶ Le disposizioni del Codice “trovano applicazione in tutti i casi in cui non siano applicabili norme di legge o di regolamento o comunque per i profili non diversamente disciplinati da leggi o regolamenti” (art. 1, c. 3).
- ▶ Il Codice costituisce pertanto fonte importante in materia di cognizione dei doveri del personale docente, ed ovviamente non solo per esso. I doveri individuati dal Codice ineriscono soprattutto ai principi di *lealtà, imparzialità e diligenza*.



# Doveri del docente

- ▶ dovere di fedeltà
- ▶ dovere di diligenza
- ▶ dovere di esclusività
- ▶ dovere di buon andamento e di imparzialità
- ▶ dovere di condotta irreprensibile
- ▶ dovere di serbare il segreto d'ufficio

# Docente e Autonomia

L' autonomia didattico-organizzativa e di ricerca richiede al docente duttilità di azione e intelligenza creativa per rispondere ai diversi profili dell' autonomia.

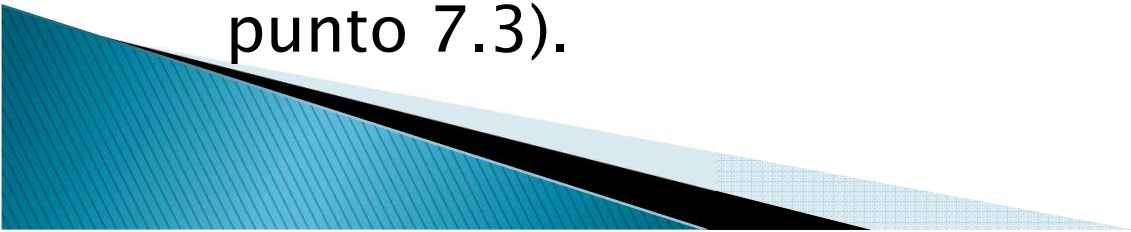


# GIURISPRUDENZA

- ▶ Libertá di insegnamento consiste nella «garanzia della libertá dei contenuti dell'insegnamento» (Corte cost., *sentenza* n. 240/1974, Considerazioni di diritto, punto 4).
- ▶ La libertá d´insegnamento consiste nella scelta delle modalitá e dei contenuti dell´insegnamento; pertanto l´Amministrazione non puó introdursi nel rapporto didattico e con l´indicazione di caratteristiche e modalitá (TAR–Palermo, 15 gennaio 1986, n. 12).
- ▶ La libertá metodologica del docente trova un limite nei poteri di *coordinamento* del Collegio dei docenti (TAR–Veneto, 4 dicembre 1980, n. 930; in *Rassegna TAR* 191, n. 510).
- ▶ «La libertá di insegnamento non implica la insindacabilitá in ordine ai metodi didattici, metodi che devono assicurare l´efficienza del servizio dell´istruzione in vista degli specifici scopi educativi per cui é stata organizzata» (Cons. Stato, Sez. VI, sentenza n. 405/1971).
- ▶ La libertá d´insegnamento deve mirare alla «efficacia del metodo» (Consiglio di Stato, sez. VI, *sentenza* n. 987/1966).

## LIBERTÁ D´INSEGNAMENTO E ADOZIONE DEI LIBRI DI TESTO

La libertá d´insegnamento trova espressione anche nella scelta e adozione dei *libri di testo*. I *criteri* da seguire nella scelta sono definiti dal regolamento dell´autonomia scolastica di cui al D.P.R. n. 275/1999, art. 4, comma 5, e dalla Direttiva n. 254/1995, che approva la «Carta dei servizi scolastici». I criteri sono:

- a) coerenza con il Piano dell´offerta formativa;
  - b) trasparenza
  - c) tempestivitá (art. 4, comma 5);
  - d) la validitá culturale e la funzionalitá educativa, con particolare riguardo agli obiettivi formativi;
  - e) la rispondenza alle esigenze dell´utenza (*Carta*, punto 7.3).
- 



# Profili dell' autonomia didattica

- ▶ L'ATTIVAZIONE DI PERCORSI DIDATTICI INDIVIDUALIZZATI
- ▶ L'ARTICOLAZIONE MODULARE DI GRUPPI DI ALUNNI PROVENIENTI DALLA STESSA O DA DIVERSE CLASSI O DA DIVERSI ANNI DI CORSO
- ▶ L'AGGREGAZIONE DELLE DISCIPLINE IN AMBITI E AREE DISCIPLINARI
- ▶ PERCORSI FORMATIVI CHE COINVOLGONO PIÙ DISCIPLINE
- ▶ INIZIATIVE DI RECUPERO E SOSTEGNO, DI CONTINUITÀ E DI ORIENTAMENTO SCOLASTICO E PROFESSIONALE



# Profili dell' autonomia organizzativa

- ▶ *ADOTTANO* OGNI MODALITÀ ORGANIZZATIVA IN ORDINE ALL'IMPIEGO DEI DOCENTI IN COERENZA:
  - CON LA LORO ESPRESSIONE DI LIBERTÀ PROGETTUALE;
  - CON GLI OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI DI CIASCUN TIPO E INDIRIZZO DI STUDIO;
  - SULLA BASE DELLE SCELTE METODOLOGICHE ED ORGANIZZATIVE ADOTTATE NEL PIANO DELL'OFFERTA FORMATIVA



# La specifica questione della vigilanza degli alunni

## Il quadro normativo di riferimento

Per procedere con ordine, pare opportuno partire dallo specifico quadro normativo di riferimento, che è di natura sia legislativa che contrattuale:

- ▶ artt. 2047 e 2048 c.c.
- ▶ art. 61 L. 312/80
- ▶ art. 27 CCNL/03
- ▶ Tab. A – profili ATA CCNL/03




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

Il padre e la madre, o il tutore, sono responsabili del danno cagionato dal fatto illecito dei figli minori non emancipati (314 e seguenti, 301, 390 e seguenti) o delle persone soggette alla tutela (343 e seguenti, 414 e seguenti), che abitano con essi. La stessa disposizione si applica all'affiliante.


I precettori e coloro che insegnano un mestiere o un'arte sono responsabili del danno cagionato dal fatto illecito dei loro allievi e apprendisti (2130 e seguenti) nel tempo in cui sono sotto la loro vigilanza.

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



## Il quadro normativo di riferimento

Si evidenzia, inoltre, che l'art. 10 del D. Lgs. 297/94, prevede come il Consiglio di Circolo e/o di Istituto delibera sull'adozione del Regolamento interno all'istituzione scolastica, prevedendo anche le concrete modalità per la vigilanza sugli alunni durante la giornata scolastica, ivi compresi l'ingresso e l'uscita da scuola (momenti particolari della vita scolastica).



## Art. 61 della legge 312/1980

La responsabilità giuridica dell'insegnante è essenzialmente disciplinata dall'art. 61 della l. 11 luglio 1980, n° 312 che così recita:

**"la responsabilità patrimoniale del personale direttivo, docente, educativo e non docente della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato e delle istituzioni educative statali per danni arrecati direttamente all'amministrazione in connessione a comportamenti degli alunni è limitata ai soli casi di dolo o colpa grave nell'esercizio della vigilanza.**

**La limitazione di cui al comma precedente si applica anche alla responsabilità del predetto personale verso l'amministrazione che risarcisca il terzo dei danni subiti per comportamenti degli alunni sottoposti alla vigilanza. Salvo rivalsa nei casi di dolo o colpa grave, l'amministrazione si surroga al personale medesimo nelle responsabilità civili derivanti da azioni giudiziarie promosse da terzi."**

L'ultimo comma suesposto prevede la responsabilità civile diretta dell'Amministrazione scolastica, la quale esercita il diritto di rivalsa nei confronti dell'insegnante, che abbia tenuto un comportamento colposo o doloso, nella causazione del danno.

# La cd. «responsabilità aggravata»

Perché si parla di “responsabilità aggravata” del personale della scuola nel caso in esame?

Perché tale responsabilità si basa su di una colpa presunta, ovvero sulla “presunzione” posta dalla legge di una *culpa in vigilando*, ovvero sulla presunta negligenza nell’adempimento all’obbligo di vigilanza e/o sorveglianza.


La responsabilità oggettiva posta da tale norma esonera il danneggiato dalla prova dell’elemento psicologico (*culpa in vigilando*) del fatto, ovvero dal provare oggettivamente il difetto di vigilanza. È dunque necessario che venga provato, da parte del personale della scuola, il “caso fortuito” per potersi esimere da tale responsabilità. Deve cioè potersi provare che il danno verificatosi è dipeso da caso fortuito ovvero da un evento straordinario ed assolutamente imprevedibile, nonché non superabile con l’uso dell’ordinaria diligenza, da considerarsi in rapporto al caso concreto.





## Il sistema delle responsabilità

Gli allievi sono affidati agli insegnanti statali, di norma, tramite i provvedimenti adottati dai capi di istituto relativi all'assegnazione dei singoli docenti alle classi e alla predisposizione dell'orario di insegnamento articolato settimanalmente o in modo flessibile alla stregua, in particolare, delle norme connesse all'autonomia scolastica (art. 21 L. 59/1997 e gli artt. 4 e 5 del Regolamento sull'autonomia didattica ed organizzativa delle istituzioni scolastiche, DPR n.275/1999) e della disciplina contrattuale (art.24, CCNL del 26.5.99). Gli insegnanti sono pertanto **tenuti alla sorveglianza sugli alunni e rispondono della loro incolumità nell'esecuzione degli specifici obblighi di servizio definiti contrattualmente** (cfr. l'art. 41 e 42 , 5° c. del CCNL del 1995 e s.m.i.) e quindi in occasione delle attività definite di insegnamento (nelle quali rientrano le attività didattiche frontali, gli eventuali interventi didattici ed educativi integrativi, l'assistenza alla mensa e tutte le altre attività collegate al completamento dell'orario di servizio), così come durante **i cinque minuti precedenti l'inizio delle lezioni, durante i quali gli insegnanti sono tenuti a trovarsi in classe per accogliere e vigilare sugli alunni .**





# L'obbligo di sorveglianza

- ▶ Per l'Amministrazione scolastica, in ogni caso, l'obbligo di sorveglianza scaturisce dall'affidamento del minore per ragioni d'istruzione. Questa caratteristica giustifica ulteriormente l'operatività della presunzione di cui abbiamo detto, perché l'obbligo dell'insegnamento, in realtà, si affianca e completa l'educazione familiare.
- ▶ Il limite ESTERNO di tale "responsabilità aggravata" è solo quello temporale.

L'obbligo di sorveglianza, cioè, si estende dal momento dell'ingresso degli allievi a scuola a quello della loro uscita, compreso il periodo di ricreazione. Ovviamente, l'obbligo di sorveglianza avrà contenuti diversi, in relazione al grado di maturità degli allievi. L'obbligo di sorveglianza mira ad impedire non solo che l'allievo compia atti dannosi nei riguardi di terzi, ma che egli stesso rimanga danneggiato dai suoi comportamenti.

- ▶ Il limite INTERNO della responsabilità in esame è rappresentato appunto dalla impossibilità di impedire l'evento lesivo.



# La responsabilità della scuola

Si può quindi partire dall'assunto che l'Amministrazione scolastica è responsabile in via diretta dei danni che il minore cagioni a terzi e/o a se stesso nel tempo in cui è sottoposto alla vigilanza del personale dipendente, salvo che non riesca a provare che non è stato in alcun modo possibile impedire l'evento. La responsabilità oggettiva sin qui descritta comporta, sul piano più strettamente processuale, un'inversione dell'onere della prova.

Ciò vuol dire che

- ▶ **ONERE del DANNEGGIATO:** è provare che il fatto si è verificato nel tempo di affidamento del minore alla scuola
- ▶ **ONERE della SCUOLA:** è dimostrare che è stata organizzata ed esercitata la sorveglianza sugli allievi con diligenza idonea ad impedire il fatto, che poi corrisponde al grado di sorveglianza correlato alla concreta prevedibilità di ciò che può accadere.



# La responsabilità della scuola

Alla responsabilità del personale docente, peraltro, può accompagnarsi quella delle autorità scolastiche, qualora la mancata vigilanza derivi da carenze nel loro operato.

I “precettori” in senso civilistico, dunque, non si liberano dalle responsabilità in esame se non dimostrano “in positivo” di aver adottato “in via preventiva” tutte le cautele idonee ad evitare le situazioni di pericolo favorevoli al verificarsi di fatti dannosi.

(Regolamento, direttive, ordini di servizio, ecc.)

Si è sinora fatto uso del termine alunni o minori. L’obbligo di vigilanza sugli allievi, però, non deve far ritenere che la responsabilità del personale scolastico possa estendersi senza limiti sino a comprendere situazioni che vedano coinvolti alunni maggiorenni. Il Fondamento delle responsabilità è la violazione dei doveri di vigilanza ed educazione che presuppongono la minore età degli allievi.



# La responsabilità della scuola

Sia che si applichi, quindi, l'art. 2048 C.C. o l'art. 2043 C.C., con l'affidamento degli alunni alla scuola, si attua il trasferimento degli obblighi di vigilanza che di regola incombono sui genitori a tutela dei minori, obblighi che restano "sospesi" per il periodo di tempo connesso appunto all'affidamento alla scuola.

Permane, in ogni caso, la responsabilità della scuola per i fatti dannosi posti in essere da alunni maggiorenni, posto che l'obbligo di vigilanza e sorveglianza è dettato anche ai fini del mantenimento della disciplina.

La responsabilità della scuola e del suo personale incontra, abbiamo detto, il limite della **TEMPORALITA'**.

Per consolidata giurisprudenza, dunque, l'obbligo di sorveglianza si protrae per tutto il tempo in cui l'alunno è affidato alla scuola. Per essere chiari: dal momento dell'ingresso nei locali e/o pertinenze della scuola sino a quello dell'uscita, compreso il tempo del trasporto alunni casa/scuola e viceversa se organizzato dall'istituzione scolastica.



# La responsabilità della scuola

- ▶ Le responsabilità dell'Amministrazione scolastica, poi, permane anche al di fuori dell'orario strettamente scolastico, se è stato consentito l'ingresso anticipato nella scuola o la sosta dopo la scuola. Nel lasso di tempo indicato, dunque, rientrerebbero i momenti di attività didattica e tutti gli altri momenti della vita scolastica: ricreazione, spostamenti da un locale all'altro della scuola, servizio mensa, uscite didattiche, viaggi d'istruzione, nonché in tutti i casi in cui alunni e gruppi di essi siano ai docenti espressamente affidati per svolgere ogni attività di insegnamento deliberata in sede di collegio, ecc. (vedi Cass. Civ., sentenza 1623 del 19/02/1994).
- ▶ L'obbligo di vigilanza/sorveglianza è dell'Istituzione scolastica, e riguarda quindi (anche) la responsabilità del Dirigente Scolastico: tale responsabilità è relativa all'organizzazione di tale vigilanza, che deve essere realizzabile e concreta. Gli allievi, poi, come già rilevato, sono affidati ai docenti mediante i provvedimenti dei Dirigenti Scolastici relativi all'assegnazione dei docenti alle classi, ed alla predisposizione dell'orario di insegnamento.



# La responsabilità del personale

Di contro, sempre in applicazione di norme pattizie (tabella A CCNL/03 e art. 35 c. III L. 289/02) i collaboratori scolastici hanno compiti di sorveglianza alunni nei periodi immediatamente antecedenti e successivi l'orario delle attività didattiche, durante la ricreazione, e durante il pasto nelle mense scolastiche. Per evitare situazioni foriere di affermazioni di responsabilità da parte della Magistratura in capo ai DD.SS. ed al personale della scuola, si suggerisce sempre di evitare di impartire disposizioni generiche e prive di oggettive indicazioni organizzative.

Potrebbe pertanto essere opportuno, prima di giungere a diramare circolari interne relative alla sorveglianza, coinvolgere gli organi collegiali, i genitori, ed anche il responsabile per la sicurezza nella scuola.



# La responsabilità del personale

Come da più parti segnalato è anche opportuno tenere nel debito conto le trasformazioni sociali intervenute in tempi recenti, laddove i minori godono di spazi più ampi di autonomia. In particolare ci si riferisce al tema, oggetto di numerose richieste di precisazioni, dell'uscita da scuola. Come da parere dell'Avvocatura dello Stato, infatti, in nessun caso la scuola può accettare dichiarazioni "liberatorie" che autorizzino il minore a rientrare da solo a casa, essendo in realtà sempre necessario individuare un adulto autorizzato quale accompagnatore.

Gli atti impropriamente definiti "liberatorie", infatti, non hanno alcuna valenza giuridica in sede di accertamento di responsabilità di carattere penale.



# La responsabilità del personale

Si deve rilevare, però, come oggi la scuola sia una realtà profondamente diversa dal passato, più legata al tessuto e all'organizzazione sociale. Per questo sarebbe in effetti auspicabile poter conciliare la funzione di custodia propria della scuola con la sua funzione più propriamente educativa e formativa del cittadino. Non dobbiamo allora dimenticare come la Suprema Corte abbia ritenuto che il cosiddetto dovere di vigilanza è da intendersi in senso non assoluto ma relativo. Il contenuto di tale obbligo, cioè, sarebbe inversamente proporzionale al grado di maturità degli alunni.



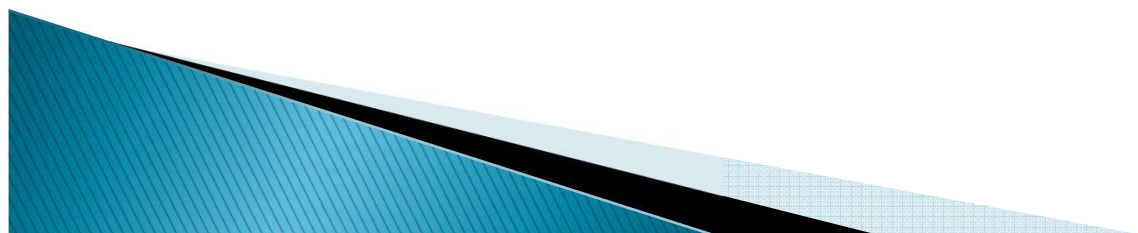


# Le condizioni ambientali

Criteri a cui riportarsi validamente per attuare un graduale allentamento dell'obbligo di vigilanza, pertanto, sono non solo l'età degli alunni ma (da quanto risulta da costante giurisprudenza) anche il livello di maturità, l'educazione del soggetto, la volontà del minore e soprattutto le condizioni ambientali della scuola.

Nell'impartire indicazioni circa l'obbligo di sorveglianza, dunque, i DD.SS. dovrebbero specificare il contesto ambientale concreto, che potrebbe far ritenere indispensabili determinate modalità di rientro a casa. Esempi sono:

- a) l'ubicazione della scuola nel suo contesto socio-ambientale
- b) il traffico della zona;
- c) la lontananza da centri abitati limitrofi.



# La responsabilità dei genitori

Esiste anche però, è bene sottolineare, la responsabilità dei genitori per fatti illeciti commessi dai figli. La responsabilità del genitore, ai sensi dell'art. 2048 c. 1 c.c. e quella del precettore ex art. 2048 c. 2 c.c., per il fatto commesso dal minore ritenuto capace durante il tempo in cui esso è affidato ad altri e/o alla scuola, sono infatti responsabilità concorrenti e non alternative.

L'affidamento a terzi, in effetti, solleva il genitore solo dalla presunzione di culpa in vigilando e non anche dalla presunzione di culpa in educando. La famiglia cioè, dovrà dimostrare di aver impartito al minore un'educazione adeguata a prevenire la commissione di illeciti (Cass. n. 12501 del 21.09.2000).

Anche la famiglia, dunque, nei casi prospettati (per consolidato orientamento giurisprudenziale) deve provare nel concreto di non aver potuto impedire il fatto.

Come?



# La responsabilità dei genitori

1. dimostrando di aver impartito un'educazione adeguata
2. dimostrando di aver esercitato la vigilanza necessaria a fronte dell'educazione impartita.

Non occorre, come ovvio, dimostrare un'ininterrotta presenza fisica, ma solo di avere esercitato la sorveglianza idonea in relazione al carattere ed all'indole del minore nonché compatibile con l'educazione impartita in rapporto alle condizioni socio economiche della famiglia.

Per tornare allo specifico, cioè al mondo della scuola, è bene precisare che la situazione in cui dovesse trovarsi il minore in presenza delle c.d. dichiarazioni liberatorie della famiglia non può ritenersi integrare di per sé il reato di abbandono di minori od incapaci, di cui all'art. 591 c.p. Perché possa parlarsi correttamente di tale reato, infatti, è sempre necessaria la presenza dell'elemento soggettivo della volontà di abbandono. E' cioè necessaria la consapevolezza di lasciare il minore che non abbia la capacità di provvedere a sé stesso in una situazione pericolosa, della quale si sia esattamente coscienti.



# La responsabilità dei genitori

Nel caso più normale di famiglie che consentono al figlio il rientro a casa da solo, dunque, non può ritenersi ragionevolmente sussistente una volontà di abbandono, quanto piuttosto la volontà di consentire il pieno sviluppo della personalità del minore.

Allo stesso modo, pertanto, dalla situazione suddescritta non potrebbe farsi discendere l'eventuale accusa di esercizio "trascurato" o negligente della potestà genitoriale. Solo nel caso in cui la scuola rilevi ricorrenti e gravi episodi di esercizio trascurato dei doveri dei genitori e si evidenzino altri indicatori di disagio, infatti, grava sul D.S. l'obbligo di segnalazione del caso al competente Tribunale dei Minori.



# Cosa fare in concreto?

Da quanto sin qui esposto discendono le seguenti considerazioni conclusive:

- ▶ il D.S. non può apoditticamente rifiutare una dichiarazione liberatoria dei genitori. Tale rifiuto, infatti, andrebbe motivato. Possono invece essere rappresentate alle famiglie specifiche motivazioni, legate sempre al compito educativo della scuola, proponendo alle famiglie interessate di realizzare insieme una valutazione del contesto specifico, di cui ho detto più sopra.
- ▶ affrontando poi la problematica in esame in sede di riunioni collegiali, potrebbe rivelarsi opportuno **predisporre una modulistica relativa alle dichiarazioni “liberatorie”** che renda più chiaro e coerente il senso della scelta operata dalla famiglia.
- ▶ le formule usate di solito, ad esempio “libera o solleva da ogni responsabilità” sono infatti prive di fondamento giuridico perché, come dimostrato più sopra, la responsabilità relativa alla sorveglianza permane comunque in capo alla scuola.



# Cosa fare in concreto?

- ▶ potrebbe quindi valutarsi l'opportunità che i genitori interessati compilassero un modulo dal quale si evinca: la valutazione del livello di maturità del figlio; l'ubicazione della scuola rispetto all'abitazione; la valutazione del percorso da compiere; l'effettuata verifica che il minore sia in grado di compierlo da solo.
- ▶ dal medesimo modulo dovrà trasparire l'assicurazione della famiglia alla scuola che si è provveduto alla necessaria educazione comportamentale del minore e che pertanto il medesimo è autorizzato al rientro a casa da solo, oppure alla partecipazione ai progetti attivati dalla scuola.
- ▶ anche la modulistica relativa alla partecipazione ad uscite didattiche e/o a viaggi di istruzione potrebbe essere rivista nella stessa ottica.



# La cd. Liberatoria

Anche in tali casi, infatti, le dichiarazioni latu senso liberatorie non hanno (e non possono avere) valore giuridico di sgravio dalle responsabilità della scuola in ordine alla vigilanza. Nelle autorizzazioni rilasciate dalle famiglie, dunque, deve trasparire l'assunzione della responsabilità educativa insieme alla scuola e la collaborazione scuola famiglia. Possono ricavarsi indicazioni circa la migliore gestione delle situazioni in parola anche dall'esame della giurisprudenza più recente. Ad esempio, la Cass. Sez. III n. 4359/04, ha ritenuto che, nel caso di accompagnamento studenti con scuolabus, il fatto che l'accompagnamento del minore dalla fermata a casa competa ai genitori non scrimina da responsabilità gli addetti al servizio di trasporto i quali rilevino che nessuno dei familiari è presente alla fermata dello scuolabus. In tal caso, infatti, rimane a carico di tali addetti l'onere di adottare le cautele necessarie a garantire l'incolumità dei minori in relazione alla concrete circostanze di tempo e luogo.



# Casistica

- ▶ Alcuni esempi: se il docente ritiene, valutate le circostanze concrete, che la situazione non sia del tutto priva di rischi, non deve allontanarsi per recarsi in altra diversa classe, anche nel caso in cui il collega sia in ritardo. Ciò perché, contemperato il rischio di incidente sulla didattica con quello incidente sull'incolumità degli alunni, quest'ultimo deve ritenersi prevalente nell'attenzione dell'amm.ne scolastica.
- ▶ Analogo comportamento dovrebbe mantenersi nel caso in cui il docente avesse terminato il proprio orario di servizio. Valutato il caso, il docente dovrebbe trattenersi a scuola sino a segnalare la situazione (assenza del collega o del genitore) all'amm.ne e permettere alla medesima di provvedere al riguardo.





Decreto del Presidente della Repubblica 8  
marzo 1999, n. 275

**Regolamento recante norme in  
materia di autonomia delle  
istituzioni scolastiche,  
ai sensi dell'art. 21 della legge 15  
marzo 1997, n. 59**



## Art. 1

# Natura e scopi dell'autonomia delle istituzioni scolastiche

1. Le istituzioni scolastiche sono espressioni di autonomia funzionale e provvedono alla definizione e alla realizzazione dell'offerta formativa, nel rispetto delle funzioni delegate alle Regioni e dei compiti e funzioni trasferiti agli Enti locali, ai sensi degli articoli 138 e 139 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. A tal fine interagiscono tra loro e con gli Enti locali promuovendo il raccordo e la sintesi tra le esigenze e le potenzialità individuali e gli obiettivi nazionali del sistema di istruzione.



## Art. 1

### Natura e scopi dell'autonomia delle istituzioni scolastiche

2. L'autonomia delle istituzioni scolastiche è garanzia di libertà di insegnamento e di pluralismo culturale e si sostanzia nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti, al fine di garantire loro il successo formativo, coerentemente con le finalità e gli obiettivi generali del sistema di istruzione e con l'esigenza di migliorare l'efficacia del processo di insegnamento e di apprendimento.



# Art. 3

## Piano dell'offerta formativa


1. Ogni istituzione scolastica predisponde, con la partecipazione di tutte le sue componenti, il Piano dell'offerta formativa. Il Piano è il documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche ed esplicita la progettazione curricolare, extracurricolare, educativa ed organizzativa che le singole scuole adottano nell'ambito della loro autonomia.



## Art. 3

### Piano dell'offerta formativa

2. Il Piano dell'offerta formativa è coerente con gli obiettivi generali ed educativi dei diversi tipi e indirizzi di studi determinati a livello nazionale a norma dell'articolo 8 e riflette le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale, tenendo conto della programmazione territoriale dell'offerta formativa. Esso comprende e riconosce le diverse opzioni metodologiche, anche di gruppi minoritari, e valorizza le corrispondenti professionalità.



## Art. 3

### Piano dell'offerta formativa

3. Il Piano dell'offerta formativa è elaborato dal collegio dei docenti sulla base degli indirizzi generali per le attività della scuola e delle scelte generali di gestione e di amministrazione definiti dal consiglio di circolo o di istituto, tenuto conto delle proposte e dei pareri formulati dagli organismi e dalle associazioni anche di fatto dei genitori e, per le scuole secondarie superiori, degli studenti. Il Piano è adottato dal consiglio di circolo o di istituto.



## Art. 3

### Piano dell'offerta formativa

4. Ai fini di cui al comma 2 il dirigente scolastico attiva i necessari rapporti con gli Enti locali e con le diverse realtà istituzionali, culturali, sociali ed economiche operanti sul territorio.
5. Il Piano dell'offerta formativa è reso pubblico e consegnato agli alunni e alle famiglie all'atto dell'iscrizione



# Art. 16

## Coordinamento delle competenze

1. **Gli organi collegiali** della scuola garantiscono l'efficacia dell'autonomia delle istituzioni scolastiche nel quadro delle norme che ne definiscono competenze e composizione.
2. **Il dirigente scolastico** esercita le funzioni di cui al decreto legislativo 6 marzo 1998, n. 59, nel rispetto delle competenze degli organi collegiali.
3. **I docenti** hanno il compito e la responsabilità della progettazione e dell'attuazione del processo di insegnamento e di apprendimento.
4. **Il responsabile amministrativo** assume funzioni di direzione dei servizi di segreteria nel quadro dell'unità di conduzione affidata al dirigente scolastico.
5. **Il personale della scuola**, i genitori e gli studenti partecipano al processo di attuazione e sviluppo dell'autonomia assumendo le rispettive responsabilità.





## Art. 4

### Autonomia didattica

1. Le istituzioni scolastiche, nel rispetto della libertà di insegnamento, della libertà di scelta educativa delle famiglie e delle finalità generali del sistema, a norma dell'articolo 8 concretizzano gli obiettivi nazionali in percorsi formativi funzionali alla realizzazione del diritto ad apprendere e alla crescita educativa di tutti gli alunni, riconoscono e valorizzano le diversità, promuovono le potenzialità di ciascuno adottando tutte le iniziative utili al raggiungimento del successo formativo.
2. Nell'esercizio dell'autonomia didattica le istituzioni scolastiche regolano i tempi dell'insegnamento e dello svolgimento delle singole discipline e attività nel modo più adeguato al tipo di studi e ai ritmi di apprendimento degli alunni. A tal fine le istituzioni scolastiche possono adottare tutte le forme di flessibilità che ritengono opportune e tra l'altro:



# Art. 4

## Autonomia didattica

- a) l'articolazione modulare del monte ore annuale di ciascuna disciplina e attività;
- b) la definizione di unità di insegnamento non coincidenti con l'unità oraria della lezione e l'utilizzazione, nell'ambito del curriculum obbligatorio di cui all'articolo 8, degli spazi orari residui;
- c) l'attivazione di percorsi didattici individualizzati, nel rispetto del principio generale dell'integrazione degli alunni nella classe e nel gruppo, anche in relazione agli alunni in situazione di handicap secondo quanto previsto dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104;
- d) l'articolazione modulare di gruppi di alunni provenienti dalla stessa o da diverse classi o da diversi anni di corso;
- e) l'aggregazione delle discipline in aree e ambiti disciplinari.



# Art. 4

## Autonomia didattica

3. Nell'ambito dell'autonomia didattica possono essere programmati, anche sulla base degli interessi manifestati dagli alunni, percorsi formativi che coinvolgono più discipline e attività nonché insegnamenti in lingua straniera in attuazione di intese e accordi internazionali.

4. Nell'esercizio dell'autonomia didattica le istituzioni scolastiche assicurano comunque la realizzazione di iniziative di recupero e sostegno, di continuità e di orientamento scolastico e professionale, coordinandosi con le iniziative eventualmente assunte dagli Enti locali in materia di interventi integrati a norma dell'articolo 139, comma 2, lett. b) del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Individuano inoltre le modalità e i criteri di valutazione degli alunni nel rispetto della normativa nazionale ed i criteri per la valutazione periodica dei risultati conseguiti dalle istituzioni scolastiche rispetto agli obiettivi prefissati.



# Art. 4

## Autonomia didattica

5. La scelta, l'adozione e l'utilizzazione delle metodologie e degli strumenti didattici, ivi compresi i libri di testo, sono coerenti con il Piano dell'offerta formativa di cui all'articolo 3 e sono attuate con criteri di trasparenza e tempestività. Esse favoriscono l'introduzione e l'utilizzazione di tecnologie innovative.

6. I criteri per il riconoscimento dei crediti e per il recupero dei debiti scolastici riferiti ai percorsi dei singoli alunni sono individuati dalle istituzioni scolastiche avuto riguardo agli obiettivi specifici di apprendimento di cui all'articolo 8 e tenuto conto della necessità di facilitare i passaggi tra diversi tipi e indirizzi di studio, di favorire l'integrazione tra sistemi formativi, di agevolare le uscite e i rientri tra scuola, formazione professionale e mondo del lavoro.



# Art. 4

## Autonomia didattica

Sono altresì individuati i criteri per il riconoscimento dei crediti formativi relativi alle attività realizzate nell'ambito dell'ampliamento dell'offerta formativa o liberamente effettuate dagli alunni e debitamente accertate o certificate.

7. Il riconoscimento reciproco dei crediti tra diversi sistemi formativi e la relativa certificazione sono effettuati ai sensi della disciplina di cui all'articolo 17 della legge 24 giugno 1997 n. 196, fermo restando il valore legale dei titoli di studio previsti dall'attuale ordinamento.

