

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4715

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MALPEZZI, ROSATO, CAROCCI, COSCIA, ROCCHI, GHIZZONI, ASCANI, SGAMBATO, BONACCORSI, D'OTTAVIO, MANZI, IORI, RAMPI, DALLAI, NARDUOLO, CRIMÌ, BLAŽINA, PES, COCCIA, VENTRICELLI, RICHETTI, MORANI, LORENZO GUERINI, MALISANI, TINO IANNUZZI, BERLINGHIERI, DI SALVO, PIAZZONI, GIACHETTI, ZANIN, CARNEVALI, CRIVELLARI, PARRINI, FREGOLENT, ROTTA, GADDA, PAOLO ROSSI, FABBRI, LIBRANDI, SANGA, MARCO DI MAIO, MARCHI, BARBANTI, MARANTELLI, BINI, COVA, CINZIA MARIA FONTANA, FEDI, ROSTELLATO, LODOLINI, FERRARI, FANUCCI, DONATI, GIULIETTI, GIACOBBE, ANTEZZA, GINOBLE, IACONO, GIULIANI, CASATI, COVELLO, RUBINATO, FRANCESCO SANNA, ERMINI, ROMANINI, IMPEGNO, MISIANI, BONOMO, MIOTTO, GINEFRA, BENI, DAL MORO, LAVAGNO, CASSANO, PRINA, CENNI, GIOVANNA SANNA, PINNA, GIUSEPPE GUERINI, GALPERTI, BERGONZI, BOLOGNESI, CARLONI, CASELLATO, CASTRICONE, FAMIGLIETTI, GUTGELD, PATRIZIA MAESTRI, MORETTO

Disposizioni concernenti la vigilanza degli istituti scolastici
sull'uscita degli allievi minori di quattordici anni

Presentata il 27 ottobre 2017

ONOREVOLI COLLEGHI! — Sulla scuola incombe il dovere di sorveglianza degli allievi minorenni per tutto il tempo in cui le sono affidati.

L'obbligo di vigilanza sul minore ha due generali finalità.

La prima è quella di impedire che il minore compia atti illeciti. Sulla scuola e,

per essa, a diverso titolo, sui docenti, sul personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) e sul dirigente scolastico grava un obbligo giuridico di controllo inteso a evitare la commissione di fatti illeciti da parte del minore. L'articolo 2048 del codice civile dispone infatti che «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», prevedendo che tali persone siano «liberate dalla responsabilità soltanto se provano di non aver potuto impedire il fatto».

La seconda finalità è quella di salvaguardare l'incolumità fisica del minore. Sulla scuola e, per essa, a diverso titolo, sui docenti, sul personale ATA e sul dirigente scolastico grava un obbligo giuridico di protezione, inteso a evitare che il minore sia vittima di lesioni. Secondo una costante giurisprudenza, la responsabilità dell'istituto scolastico nasce dall'accoglimento della domanda di iscrizione, con la conseguente ammissione dell'allievo alla scuola, che fa sorgere a carico dell'istituto l'obbligazione di vigilare sulla sicurezza e sull'incolumità dell'allievo nel tempo in cui questi fruisce della prestazione scolastica in tutte le sue espressioni, anche al fine di evitare che l'allievo procuri danno a se stesso; la responsabilità del precettore dipendente dell'istituto scolastico discende dal fatto che tra l'insegnante e l'allievo si instaura, per contratto, un rapporto giuridico nell'ambito del quale l'insegnante assume, nel quadro del complessivo obbligo di istruire ed educare, anche uno specifico obbligo di protezione e di vigilanza, comprendente il dovere di evitare che l'allievo procuri da se stesso un danno alla propria persona (da ultimo, Cassazione civile, sentenza 19 luglio 2016, n. 14701).

L'obbligo di vigilanza grava su diversi soggetti.

Al dirigente scolastico il decreto legislativo n. 165 del 2001 impone obblighi organizzativi di amministrazione e di controllo sull'attività degli operatori scolastici, con conseguente responsabilità qualora si verifici un incidente per carenze a lui impu-

tabili, allorché non abbia eliminato le fonti di pericolo adottando tutti i provvedimenti organizzativi di sua spettanza ovvero sollecitando l'intervento di coloro sui quali gli stessi ricadono, ad esempio, allorché non abbia provveduto alla necessaria regolamentazione dell'ordinato deflusso degli studenti all'uscita dalla scuola, ovvero quando non abbia provveduto a far approvare un regolamento di istituto dall'organo collegiale competente, previsto dall'articolo 10, comma 3, lettera a), del testo unico di cui al decreto legislativo n. 297 del 1994, avente ad oggetto la «vigilanza degli alunni durante l'ingresso e la permanenza nella scuola nonché durante l'uscita dalla medesima».

Per i docenti, l'articolo 29, comma 5, del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) 2006-2009 relativo al personale del comparto scuola stabilisce che «Per assicurare l'accoglienza e la vigilanza degli alunni, gli insegnanti sono tenuti a trovarsi in classe 5 minuti prima dell'inizio delle lezioni e ad assistere all'uscita degli alunni medesimi»; per il personale ATA, il CCNL citato, alla tabella A dei profili ATA, per l'area A, prevede che il personale «(...) È addetto ai servizi generali della scuola con compiti di accoglienza e di sorveglianza nei confronti degli alunni, nei periodi immediatamente antecedenti e successivi all'orario delle attività didattiche e durante la ricreazione, e del pubblico; di pulizia dei locali, degli spazi scolastici e degli arredi; di vigilanza sugli alunni, compresa l'ordinaria vigilanza e l'assistenza necessaria durante il pasto nelle mense scolastiche, di custodia e sorveglianza generica sui locali scolastici, di collaborazione con i docenti».

Quanto al soggetto vigilato, le disposizioni citate si applicano in genere a tutti i minori, e quindi fino alla maggiore età (diciotto anni), non esistendo una disposizione normativa che limiti gli obblighi di vigilanza nei riguardi dei soli minori fino a quattordici anni. Questo perché tutti i minorenni sono privi della capacità di agire (e dunque di assumersi direttamente le conseguenze giuridiche degli atti e delle azioni compiuti). Nel nostro ordinamento (articolo 2, primo comma, del codice civile), la generale capacità di agire si acquista al

compimento del diciottesimo anno di età. Tuttavia, dall'età di quattordici anni si considera che il minore abbia maturato una certa capacità di intendere e di volere, intesa come idoneità all'autodeterminazione, nella consapevolezza dell'incidenza del proprio operare sul mondo esterno. La capacità di intendere e di volere del minore va accertata caso per caso, non solo tenendo presente l'età dello stesso e le modalità del fatto, ma anche considerando lo sviluppo intellettuale e fisico raggiunto dal minore, tale da consentirgli di comprendere il valore etico-sociale delle proprie azioni.

La Corte di cassazione, nella giurisprudenza delle sue sezioni civili, ha spiegato che il dovere di vigilanza imposto ai docenti non ha carattere assoluto, bensì relativo, occorrendo correlarne il contenuto e l'esercizio in modo inversamente proporzionale all'età e al normale grado di maturazione degli alunni in relazione alle circostanze del caso concreto, di modo che, con l'avvicinamento di costoro all'età del pieno discernimento, l'adempimento di tale dovere non richiede la continua presenza degli insegnanti, purché non manchino le necessarie misure organizzative idonee ad evitare il danno.

In ambito penale, la distinzione tra il regime applicabile al minore di quattordici anni e a chi ha un'età compresa tra quattordici e diciotto anni è più netta. L'articolo 97 del codice penale contiene una presunzione assoluta di non imputabilità del minore di anni quattordici, mentre per chi ha un'età compresa tra quattordici e diciotto anni è richiesto che il giudice accerti in concreto la sussistenza della capacità di intendere e di volere, intese rispettivamente come consapevolezza del disvalore sociale del fatto di reato e come capacità di autodeterminazione. Sempre sul piano della responsabilità penale, il codice penale considera perseguibile penalmente per abbandono di persona minore o incapace « Chiunque abbandona una persona minore degli anni quattordici (...) della quale abbia la custodia o debba avere cura » (articolo 591 del codice penale), prevedendo un aumento della pena se il fatto è commesso dal ge-

nitore, dal figlio, dal tutore o dal coniuge, ovvero dall'adottante o dall'adottato.

Come è noto, una recentissima pronuncia della Corte di cassazione (ordinanza 19 settembre 2017, n. 21593) ha statuito che il verificarsi di un incidente a un minore fuori del perimetro scolastico non esclude la responsabilità della scuola. Nel caso di specie, un bambino di undici anni era stato investito da un autobus di linea sulla strada pubblica all'uscita dalla scuola.

La Corte di cassazione ha affermato che l'obbligo di vigilanza a carico dell'amministrazione scolastica, con conseguente responsabilità ministeriale, discendeva da una precisa disposizione del regolamento di istituto, che poneva a carico del personale scolastico l'obbligo di far salire e scendere dai mezzi di trasporto davanti al portone della scuola gli alunni, compresi quelli delle scuole secondarie di primo grado, e demandava al personale medesimo la vigilanza nel caso in cui i mezzi di trasporto ritardassero.

Pertanto, l'attività di vigilanza della quale l'amministrazione scolastica era onerata non avrebbe dovuto arrestarsi fino a quando gli alunni dell'istituto non fossero presi in consegna da altri soggetti e dunque sottoposti a un'altra vigilanza, nel caso di specie quella del personale addetto al trasporto. Dalla lettura di questa ordinanza del 2017 sembrerebbe potersi concludere che la responsabilità della scuola sussiste solo se il regolamento d'istituto impone al personale scolastico compiti di vigilanza specifici che vengono violati.

In realtà, invece, la responsabilità della scuola si ricollega più in generale al fatto stesso dell'affidamento del minore alla vigilanza di essa.

La Corte di cassazione ha sovente affermato il principio secondo cui l'istituto scolastico ha il dovere di provvedere alla sorveglianza degli allievi minorenni per tutto il tempo in cui sono affidati a esso, quindi fino al momento del subentro almeno potenziale della vigilanza dei genitori (si veda, ad esempio, la storica sentenza n. 3074 del 30 marzo 1999).

Secondo la Corte di cassazione, il dovere di sorveglianza degli alunni minorenni

è di carattere generale e assoluto, tanto che non viene meno neppure a seguito di disposizioni impartite dai genitori nel senso di lasciare il minore senza sorveglianza in un luogo dove possa trovarsi in situazione di pericolo.

L'obbligo di vigilanza, sebbene trovi la sua fonte nel contratto tra la scuola e i genitori del minore, non si esaurisce con la fine delle lezioni ma perdura anche oltre, cessando solo con l'effettivo venir meno delle esigenze di tutela, ossia solamente in virtù dell'effettivo passaggio del minore sotto un'altra sfera di protezione (quella del genitore o di un altro soggetto).

In alcuni casi, nella prassi si ricorre all'uso delle cosiddette liberatorie sottoscritte dai genitori per esonerare l'istituzione scolastica dalla responsabilità nei confronti degli alunni usciti da scuola.

Al riguardo, però, in mancanza di una normativa primaria che ne stabilisca gli effetti, è stato osservato che tali liberatorie, anziché escludere la responsabilità

della scuola, costituirebbero proprio la prova della consapevolezza, da parte dell'istituto scolastico, che una modalità libera di uscita dei minori dalla scuola espone a pericolo la loro incolumità, con conseguente implicita ammissione di omessa vigilanza sugli allievi.

L'unico articolo della presente proposta di legge, al comma 1, consente ai genitori esercenti la responsabilità genitoriale e ai tutori dei minori di quattordici anni, in considerazione dell'età del minore, del suo grado di autonomia e dello specifico contesto, nell'ambito di un processo di auto-responsabilizzazione, di autorizzare le istituzioni del sistema nazionale di istruzione a permettere ai minori stessi di uscire autonomamente dai locali scolastici al termine dell'orario delle lezioni. In relazione a ciò viene altresì specificamente stabilito, al comma 2, che l'autorizzazione rilasciata esonera il personale scolastico dalla responsabilità connessa all'adempimento dell'obbligo di vigilanza.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. I genitori esercenti la responsabilità genitoriale e i tutori dei minori di quattordici anni, in considerazione dell'età del minore, del suo grado di autonomia e dello specifico contesto, nell'ambito di un processo di autoresponsabilizzazione, possono autorizzare le istituzioni del sistema nazionale di istruzione a permettere ai minori stessi di uscire autonomamente dai locali scolastici al termine dell'orario delle lezioni.

2. L'autorizzazione rilasciata ai sensi del comma 1 esonera il personale scolastico dalla responsabilità connessa all'adempimento dell'obbligo di vigilanza.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



17PDL0056250