

SORVEGLIANZA E RESPONSABILITÀ

di Leonardo Venturini, da Educazione & Scuola del 24/4/2006

Le tipologie di responsabilità

La varietà e l'importanza dei compiti affidati agli apparati amministrativi, comporta, come necessaria conseguenza, un intenso rischio di danno derivante dall'errato o dal mancato perseguimento delle finalità assegnate alla cura delle pubbliche amministrazioni. E' palmare constatazione la quotidiana e rilevante incidenza dell'attività dell'operatore pubblico nella vita del cittadino, il correlarsi della prima con le aspettative dell'amministrato medesimo alla fruizione di un servizio pubblico efficiente e pronto a sollecitare o ad accompagnare le evoluzioni e gli sviluppi della società, dei suoi valori, della mutevole nozione di utilità collettiva; e, ancora, sempre l'interferenza dei compiti della pubblica amministrazione nella sfera patrimoniale del cittadino, come la problematica della gestione delle risorse e dei beni collettivi, porta il pubblico operatore ad un onere legato ad un ampio ventaglio di responsabilità, il cui peso risulta aggravato per una pluralità di motivi:

- la complessità, la varia articolazione, l'incessante evoluzione dell'organizzazione amministrativa, con il difficile e non delineato riparto di competenze fra poteri statali, i poteri locali e, nell'ambito dei primi, fra il modello amministrativo di tipo ministeriale e gli enti del decentramento (esempio eclatante, la costituzione in persona giuridica degli istituti scolastici) unitamente alle autorità di controllo;
- la sempre crescente mole di produzione normativa, con la proliferazione di fonti: leggi, regolamenti di varie autorità, contratti collettivi, per non tacere dell'importanza degli atti generali, delle circolari e dell'interpretazione giurisprudenziale;
- lo sviluppo tecnologico, rilevante anche nell'erogazione dei servizi pubblici, e la necessità di una sempre più compiuta capacità e professionalità tecnica (va segnalata anche la creazione di nuove figure mansionali).

La scuola come servizio pubblico, e le istituzioni scolastiche, soggetti giuridici autonomi, tramite i quali detto servizio si articola e viene erogato, non si sottrae alle esposte problematiche, anzi le esalta. Ciò sia per l'importanza del fine pubblico che al sistema dell'istruzione è affidato, sia per la peculiarità contestuale che cede al contempo l'esigenza di sinergie collaborative, tutela e sensibilità verso la delicatezza del momento formativo, garanzia di pluralità e libertà nel rispetto del dovere di trasmissione di saperi e valori consolidati e condivisi (1) Il contesto scolastico, proprio per le peculiarità descritte e la pregnanza dell'elemento relazionale e definito come comunità scolastica, che deve assumere carattere interagente con la più vasta comunità

sociale e civica (2); di qui l'assunzione di responsabilità insite nella complessità degli apparati pubblici più evoluti. Deriva da quanto detto che il personale della scuola, ed in particolare l'insegnante, sia in ragione del suo stato di dipendente pubblico, quando sia inserito in una struttura pubblica, sia per i suoi delicati compiti di formazione e trasmissione del sapere, ed allora il momento responsabilizzante coinvolge anche il dipendente di istituzione privata, è esposto ad una serie di responsabilità, varie nella loro caratterizzazione, struttura e finalità.

Vi è, in prima, luogo, la **responsabilità civile, verso terzi**, per i danni causati da detto personale violando generali obblighi della vita di relazione, così arrecando ingiustamente lesioni ad altrui interessi giuridicamente protetti; all'interno dei generali obblighi di relazione, nel settore della scuola assistiamo poi, come in seguito meglio si illustrerà, a un particolare regime di responsabilità connotato da un peculiare obbligo di vigilanza e da un specifico onere di prova.

La **responsabilità amministrativa** e quella **contabile** colpiscono i dipendenti e gli amministratori pubblici, e quindi anche la classe docente, che arrecano un danno a pubblici beni ed interessi, in correlazione causale con un comportamento attivo o di omissione privo di perizia professionale, diligenza e prudenza; nell'ambito del genere responsabilità amministrativa vi è quella contabile, caratterizzata dalla particolare situazione e dal particolare stato dei soggetti sottoposti alla stessa, in quanto il presupposto fondante della medesima è la consegna formalizzata - per la custodia e la gestione - di denaro o beni dell'amministrazione. Non è fuori luogo menzionare anche la responsabilità di tipo contabile, poiché, data che nella stessa incorre anche il c.d. "contabile di fatto", ovvero colui che abbia anche temporaneamente, per momentanea delega o per mera ingerenza (anche illecita) un "maneggio" di beni o denaro pubblico, allora, anche il docente che debba, per vari motivi, amministrare o custodire una somma o dei beni può essere, per la fattispecie, definito come contabile.

La **responsabilità penale** comporta - salvo ipotesi di sanzioni pecuniarie per reati di minor valenza sociale - la pena della privazione della libertà personale, scelta ultima dell'ordinamento di fronte ad atti di particolare gravità; segna la pesante soluzione nel conflitto fra il principio della predetta libertà e la necessità di preservare ed ammonire la collettività con l'*habeas corpus* di chi ha gravemente violato prioritarie regole di convivenza e di rispetto della vita e dei beni degli altri membri della società. È affidata, quindi, ad una "riserva di legge" come meglio si spiegherà.

Alle tre esposte tipologie di responsabilità se ne affiancano altre due, nella presente trattazione appena lambite nei loro tratti essenziali, quella disciplinare e quella dirigenziale: è usuale quindi oggi, in dottrina e giurisprudenza (3) strutturare lo scenario delle responsabilità dei pubblici impiegati, e quindi anche degli operatori delle istituzioni scolastiche, secondo cinque ambiti di regole e doveri di osservanza.

La responsabilità disciplinare si configura come violazione ai propri doveri mansionali tale da provocare un'alterazione del fisiologico svolgimento del rapporto di impiego e le fattispecie, con le gradazioni secondo gravità, sono definite dalla contrattazione collettiva **(4)**.

La responsabilità dirigenziale cui oggi, dato il loro nuovo *status*, sono soggetti anche i capi delle istituzioni scolastiche, prevista dall'art. 21 del d.lgs. n. 165 del 2001, attiene al personale con qualifica dirigenziale, quando consegue risultati negativi, non raggiunge gli obiettivi prefissati o incorre in grave inosservanza delle direttive impartite **(5)**.

Tale essendo la comune definizione - nelle sue articolazioni ordinamentali - di e delle responsabilità, bisogna avvertire che la nozione non può essere contemplata di per sé stessa ma acquista rilevanza solo nell'alveo della triade categoriale di illecito, sanzione e, per l'appunto, responsabilità, nozioni intrinsecamente collegate; il nesso mostra i suoi ferrei vincoli e la sua imprescindibilità logica poiché responsabilità e soggezione alla sanzione applicata all'autore dell'illecito **(6)**.

Quest'ultimo è definibile, in un'accezione molto ampia, come la violazione di un dovere collegato alla vita di relazione. Poiché i doveri sono posti a salvaguardia di altrui beni e altrui legittimi interessi, e dei rapporti giuridici ad essi connessi, il fatto illecito, cui meglio corrisponderebbe la qualificazione di atto, in quanto riconducibile ad un comportamento umano, e ciò che lede situazioni giuridiche protette **(7)**.

Lo spazio dell'illecito, nel mondo del diritto, è stretto fra due confini; perchè questo sia configurabile, in linea generale, come si afferma tradizionalmente nella dottrina e nella giurisprudenza, deve essere compiuto:

- **non iure**, cioè il comportamento deve essere posto in essere in assenza di cause definite "di giustificazione" (esercizio di un diritto, adempimento di un dovere, legittima difesa, stato di necessità **(8)**);
- **contra ius** ovvero in lesione di interessi che l'ordinamento specificamente protegge. Non pare possa distinguersi fra la nozione di illiceità e quella di anti giuridicità, in quanto ambedue indicative della rottura di un equilibrio ordinativo **(9)**.

Così delineata la categoria dell'illecito acquista più chiara luce quella di responsabilità, nozione ambivalente, in quanto sotto un primo profilo, antecedente al compimento del fatto lesivo, questa indica la posizione del soggetto sul quale vanno ad incidere le conseguenze dei propri comportamenti liberi e consapevoli, sotto un altro, dinamico, mostra la conseguenza sanzionatoria nell'ipotesi di ingiusta lesività di detti comportamenti. Nell'accezione comune l'individuo responsabile viene individuato come colui che è capace di dare concrete ed equilibrato significato al contesto esterno (capacità di intendere) e vigilante controllo e direttiva sulla propria volontà (capacità di volere); responsabile è allora colui che, in assenza di uno stato di incapacità di

intendere e di volere e quindi liberamente determinatosi nel proprio agire, assume su di sé l'onere del rischio e dell'eventuale danno legato al proprio comportamento (10).

Il riferimento, poc'anzi fatto, alla capacità di intendere e di volere introduce quindi un ulteriore elemento di rilievo, in negativo, nella nozione di responsabilità, ovvero lo stato soggettivo psicologico dell'agente e la sua imputabilità, che di per sé non elimina oggettivamente l'illecito, ma rende esente da responsabilità a titolo di esimente personale (11) ["Il valore fondante della qualificazione di illiceità e il principio di autoresponsabilità, ovvero la possibilità data al singolo di operare liberamente (agere licere) rispettando gli spazi ed i confini etico-giuridici dell'altrui persona e della collettività (12)."]

-
1. Per le esposte tematiche si veda Potoschnig, *Insegnamento, Istruzione, Scuola, in Giur.cost. 1961, p. 351*
 2. Così, espressamente, l'art. 3 del d.lgs. 4 aprile 1994, n. 297. Ma vale anche ricordare l'art. 1, comma 2, del d.P.R. 24 giugno 1998, n. 249 (*regolamento recante lo Statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria, in G.U. 29 luglio 1998, n. 175*): "La scuola è una comunità di dialogo, di ricerca, di esperienza sociale, informata ai valori democratici e volta alla crescita della persona in tutte le sue dimensioni. In essa ognuno, con pari dignità e nella diversità dei ruoli, opera per garantire la formazione alla cittadinanza, la realizzazione del diritto allo studio, lo sviluppo della potenzialità di ciascuno e il recupero delle situazioni di svantaggio, in armonia con i principi sanciti dalla Costituzione e dalla Convenzione Internazionale sui diritti dell'infanzia fatta a New York il 20 novembre 1989 e con principi generali dell'ordinamento italiano".
 3. Si veda DE BRANCO, *La responsabilità del pubblico impiegato*, Padova, 2004, GARRI-GIOVAGNOLI, *Responsabilità civile delle amministrazioni e dei dipendenti pubblici*, Itaedizioni, 2003.
 4. Sul tema, NOVIELLO-TENORE, *La responsabilità e il procedimento disciplinare nel pubblico impiego privatizzato*, Milano, 2002.
 5. ANGIELLO, *La valutazione dei dirigenti pubblici*, Milano, 2001.
 6. MAIORCA, *I fondamenti della responsabilità*, MILANO, 1990, con recensione di BIANCA in *Riv. Dir. Civ.*1991, I, p. 790
 7. Per una esaustiva trattazione dell'illecito in sede dogmatica generale del diritto si veda PIETROBON, *Illecito e fatto illecito, Inibitoria e risarcimento*, Padova, 1998; MAIORCA, *Responsabilità (teoria generale)*, in *Enc. Dir.*, XXXIX, p. 1004 e *I fondamenti della responsabilità*, cit., FRANZONI, *Dei fatti illeciti*, in *Commentario al codice civile*, a cura di SCIALOJA e BRANCA, Bologna-Roma, 1993; TRIMARCHI, *Illecito*, in *Enc.dir.*, XX, p. 90;

SCOGNAMIGLIO, *Illecito*, in Noviss. Dig.it., vol. VIII, p. 164, VISINTINI, *I fatti illeciti*, Padova, 1990.

8. Negli studi penalistici si rinvengono i più interessanti approfondimenti circa le situazioni scriminanti che impediscono il costituirsi dell'illiceità: si veda DELPINO, *Diritto penale, parte generale*, Napoli, 1998, p. 174 ss.e gli artt. 50 ss. Del codice penale. Successivamente verranno illustrate le singole cause di giustificazione di rilievo ai fini del presente lavoro.
9. SCADUTO-RUBINO, *Illecito (Atto – Diritto moderno)*, in Noviss, dig. It., VI, Torino, 1938, p. 702.
10. VENTURINI, *La responsabilità civile amministrativa e disciplinare nella scuola*, in TENORE (a cura di), *La dirigenza scolastica*, Milano, 2002, p. 322.
11. BIANCA, *Diritto civile V, La Responsabilità*, Milano, 1994, p. 636 ss.
12. ALPA-BESSONE-ZENCOVICH, *Obbligazioni e contratti, I fatti illeciti*, in *Trattato di diritto privato*, VI, 14, a cura di RESCIGNO, Torino, 1995, p. 7 e MADDALENA, *Azione dei pubblici poteri e costruzione di una società solidale, il problema della giurisdizionalizzazione dei valori etici nella prospettiva dei diritti fondamentali e della legalità costituzionale*, in *Trib. Amm. Reg.*, 2001, 12, II, p. 3 e in www.amcorteconti.it

In conclusione, quindi, così come suggerisce l'accezione semantica, il termine responsabilità (da *respondeo*, ovvero rispondere ed *habilitas* cioè attitudine, idoneità), nel lessico giuridico, intende l'individuazione e la sottoposizione di un soggetto alle conseguenze di determinati fatti od azioni:

- la responsabilità **penale** si ricollega alla lesione di interessi di particolare pregnanza (in sostanza riconducibili ad indicazioni costituzionali), lesione perpetrata con comportamenti già qualificati da uno schema legislativamente definito e con sanzioni predeterminate (*nullum crimen e nulla poena sine lege*), secondo i canoni della tassatività e della nominatività;
- quella **civile** tutela i soggetti - con modalità risarcitorie - a fronte di un danno ingiusto cagionato nei loro confronti, mentre la responsabilità disciplinare fa riferimento alla reazione di un'organizzazione in ipotesi di comportamenti che turbino le corrette dinamiche della stessa;
- quella **amministrativa**, poi, sanziona l'inefficienza del soggetto inserito nell'apparato amministrativo e tutela i beni e le risorse collettive;
- infine, la responsabilità **dirigenziale** sanziona il dirigente che ottiene risultati negativi, non raggiunge gli obiettivi prefissati o incorre in grave inosservanza delle direttive impartite.

Le responsabilità speciali. Generalità

La peculiare responsabilità cui è chiamato a rispondere, sotto il profilo civilistico, colui che svolge attività di insegnamento, si inserisce in una struttura ordinamentale dell'illecito civile che conosce alcune figure di responsabilità definita come speciale, in quanto retta, appunto, da uno specifico regime; talune di queste, peraltro, derivano da interventi legislativi extra codicistici, di carattere settoriale (responsabilità del produttore, responsabilità da danni da esercenti compagnia aerea, per citare degli esempi), altre sono regolate dagli artt. 2047 e seguenti del codice civile(1).

Bisogna precisare, per evitare fraintendimenti, che con il termine non si vuole indicare la definizione di una precisa tipologia di illecito descritta nei suoi tratti fattuali (ciò che corrisponde ad una nozione di tipicità, ovvero la descrizione da parte del legislatore dell'illecito quale vicenda fenomenica), e quindi la rigidità della fattispecie di queste forme di responsabilità; invero poiché il fatto causativo di danno può assumere caratteristiche assolutamente eterogenee, così come il comportamento sanzionato e la lesione stessa arrecata, che si qualifica come ingiusta, si intende perciò far riferimento ad uno specifico settore della vita sociale che, per le caratteristiche dei soggetti che coinvolge, per le relazioni umane intrattenute, per l'incidenza sociale arrecata esige una regolamentazione differenziata che più si avvicini alle istanze sociali. Infatti, nella responsabilità degli insegnanti (maestri e precettori, art. 2048, comma 2, c.c.), ad esempio, il concetto di responsabilità nasce dal soggetto (insegnante), dall'attività compiuta (attività di insegnamento) da un dovere (di vigilanza), da un'esposizione a responsabilità per un comportamento altrui e non dal fatto che può assumere la forma di un'indefinita ed imprevedibile serie di vicende (2).

Come è possibile arguire da quanto sinora detto, la colpevolezza come elemento centrale del sistema di imputazione delle responsabilità indica che l'ordinamento non recepisce la regola, di per sé peraltro con potenzialità incontrollabili sul piano effettuale, secondo la quale la semplice causazione di un danno obbliga l'autore dello stesso al risarcimento (3); d'altro canto, la centralità della colpa subisce dei temperamenti o delle eccezioni. Vi è, infatti, si ripete, la responsabilità oggettiva, riprendendo il precedente accenno, quando il fatto dannoso è imputato ad un soggetto - che l'abbia comunque causato - prescindendo da un'indagine sulla sussistenza di colpevolezza. D'altro canto, l'assenza di tale requisito non estranea la fattispecie dalla categoria dell'illecito, includendola nell'alveo dei fatti leciti che comportano la corresponsione di un indennizzo, poiché il fondamento della responsabilità in questione poggia su di una ratio unitaria all'interno del relativo sistema, cioè la violazione del dovere di rispetto altrui che causa un danno, quindi, qualificabile come ingiusto o meno. Bisogna, a questo punto, definire una convenzione terminologica: responsabilità indiretta può essere locuzione utilizzata per indicare la responsabilità oggettiva, cioè l'addebito di responsabilità per un comportamento di un altro soggetto senza che in capo al responsabile stesso debba essere rinvenuto un qualsiasi criterio comportamentale, ed ossequio a diligenza, prudenza e perizia, seppur in relazione al compor-

tamento nei confronti del diverso soggetto. Si tratta, e si parla, allora, evidentemente, di responsabilità oggettiva, ed in questa impostazione, la responsabilità collegata ad altrui azioni, ma per un fatto proprio, di omissione di vigilanza, ad esempio, o di adozione di misure preventive impeditive del fatto dannoso, o, ancora, di deficienza nel dovere educativo, viene ad essere responsabilità diretta, per il fatto proprio omissivo (4). In altra accezione, anche detta ultima fattispecie viene qualificata come responsabilità indiretta per il suo riferimento ad un atto illecito compiuto da altri.

Le responsabilità speciali previste dal codice civile, possono essere inquadrare sotto distinti profili individuativi.

Un primo criterio discrezionale riguarda la relazione fra il soggetto agente e un determinato bene, od una particolare attività, o, ancora un altro soggetto, per cui:

- vi sono ipotesi normative che assumono un legame peculiare - di istruzione, di lavoro, di assistenza, genitoriale - fra chi commette il danno (che, in via generale, non è escluso anch'esso da un obbligo di risarcimento) e chi (il soggetto di rilievo nella responsabilità speciale) ne deve rispondere ed allora si parla di responsabilità per fatto altrui: è la fattispecie che interessa la presente trattazione, perchè in essa vi è ricompresa la responsabilità degli insegnanti;
- ancora, il legislatore conferisce rilievo ad una particolare posizione giuridica (proprietà, titolarità di altro diritto reale, veste di custode) con beni od animali dai quali può derivare un danno a terzi (5);
- rilievo viene altresì attribuito, per definire un peculiare regime, all'esercizio di attività che nel comune sentire, e nella prassi dei rischi e degli incidenti verificatisi possono definirsi come pericolosi (circolazione stradale, aerea, particolari attività industriali)
- particolare sensibilità viene poi dimostrata per approntare tutela nei confronti dei consumatori e della salvaguardia dell'ambiente (7)

Sotto altra prospettiva di catalogazione, facendo riferimento all'onere probatorio cui è chiamato colui cui sono mossi gli addebiti di responsabilità si possono individuare:

- fattispecie in cui il soggetto viene ritenuto responsabile se non prova di non aver potuto impedire il fatto (artt. 2047 e 2048, responsabilità per fatto di incapace e per minore e sottoposto a tutela o ad attività, in senso lato, di insegnamento)
- ipotesi in cui il soggetto è chiamato responsabile a meno che non riesca a provare che il danno è derivato da un caso fortuito, da individuare e da provare (artt. 2051, 2052, danno da cose in custodia, da animali, da attività pericolose);

- situazioni in cui il soggetto deve dimostrare, per essere immune da un addebito di illecito, di aver fatto tutto il possibile per evitare il fatto (art. 2054, in tema di circolazione di autoveicoli);
- ipotesi in cui la responsabilità è sancita solo sulla base della sussistenza di un nesso di causalità fra fatto compiuto e danno, prescindendo da un'imputazione in termini di colpevolezza (è la canonica definizione dell'istituto della responsabilità oggettiva; esempi possono essere rinvenuti nella responsabilità del proponente, nel danno da attività nucleari, nel danno da velivoli a terzi sulla superficie).

Vi è una specie di scolarità, nel rigore del regime, delle fattispecie così descritte: le prime due forme di responsabilità vengono definite come "aggravate" e tale è l'interpretazione più sensibile ed adeguata ai canoni generali della responsabilità civile (9); secondo taluni, infatti, al contrario, le fattispecie menzionate definirebbero ipotesi di addebito a carattere oggettivo, poiché al soggetto sarebbe richiesto uno sforzo probatorio tale -- dovendo lo stesso dimostrare che il danno deriva da un evento assolutamente estraneo alla propria sfera di dominio - che, in definitiva, estraneo da imputazione sarebbe solo il fatto cui il soggetto non ha dato causa secondo principi individuativi il nesso di causalità (10).

Assolutamente condivisibile, invece, è ritenere, che, seppur con le diversificazioni legate alle specifiche fattispecie, il soggetto coinvolto in un giudizio di responsabilità sia tenuto ad un onere probatorio più impegnativo (non aver potuto impedire il fatto, la riconducibilità del danno al caso fortuito), e, in definitiva, ad una responsabilità più rigorosa sotto il profilo della diligenza. Ciò è linearmente rilevabile dalle ipotesi che, di seguito, verranno esaminate con maggior dettaglio. La terza ipotesi presenta elementi di commistione fra la fattispecie di responsabilità con colpevolezza a carattere aggravato e fattispecie di responsabilità oggettiva, mentre la quarta rientra a pieno titolo in quest'ultima qualifica (11).

(1) BIGLIAZZI GERI, BRECCIA, BUSNELLI e NATOLI, *Diritto civile, III, Obbligazioni e contratti*, Torino, 2001, p. 734.

(2) FRANCESCHETTI, *La responsabilità*, cit., p. 687.

(3) "Chi fa un danno deve risarcirlo", principio dell'antico diritto germanico "*Wer Schaden tut, muss Schaden bessern*", citato da ENNECERUS U. LEHMANN, *Recht der Schuldverhältnisse*, 920, come ricordato da BIANCA, *La responsabilità*, cit., p. 684.

(4) Si veda, anche per i richiami a giurisprudenza e dottrina, BIANCA, *La responsabilità*, cit., p. 687.

(5) FRANZONI, *La responsabilità oggettiva. Il danno da cose e da animali*, in *I grandi orientamenti della giurisprudenza civile e commerciale* (diretta da GALGANO), 3, Padova,

1988; MATTEI, *Tutela inibitoria e tutela risarcitoria*. Contributo alla teoria dei diritti sui beni, Milano, 1987.

- (6) COMPORTI, *Esposizione al pericolo e responsabilità civile*, Napoli, 1965.
- (7) RUFFOLO, *La tutela individuale e collettiva del consumatore, I, Profili di tutela individuale*, Milano, 1979.
- (8) Sull'argomento v. ALPA, *La responsabilità civile*, 1999, p. 667ss.; COMPORTI, *Esposizione al pericolo e responsabilità civile*, Napoli, 1965; FRANZONI, *La responsabilità oggettiva. Il danno da cose e da animali*, PADOVA, 1988.
- (9) SALVI, *La responsabilità civile*, cit., p. 130.
- (10) CASTRONOVO, *Responsabilità oggettiva - disciplina privatistica*, in *Enc. giur. Treccani*, XXVII, P. 12.
- (11) Per un quadro completo dell'esposta sistematica si veda BIANCA, *La responsabilità*, cit., p. 686.

L'art. 28 della Costituzione e la surroga dell'amministrazione scolastica

Nell'azione della pubblica amministrazione, i soggetti esposti a responsabilità civile per un fatto illecito sono due; l'autore del fatto e l'amministrazione stessa, che si avvale dell'operato dei dipendenti e ne risponde, in solido, con il soggetto tramite il quale ha agito; diversamente si atteggiavano le responsabilità amministrativa, penale e disciplinare, ove prevale il principio della personalità delle stesse e la sua componente sanzionatoria, preventiva e di monito.

Fondamentale, in tema, è la prescrizione contenuta nell'art. 28 della Costituzione che - espungendo dal nostro ordinamento un'inammissibile immunità nascente, per il pubblico dipendente, della protezione della personalità giuridica dell'ente pubblico all'interno della quale agisce - sancisce che lo Stato e gli altri enti pubblici rispondono (dando così tutela al cittadino di fronte all'inosservanza dei pubblici apparati nell'adempimento degli obblighi primari di cui sono onerati, come, per quanto a noi interessa, l'erogazione del servizio scolastico) insieme al pubblico dipendente.

Recita infatti così l'articolo in questione: "i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili ed amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici". Come detto la disposizione assume un'evidente connotato etico e responsabilizzante, facendo venir meno ingiustificate esenzioni derivanti dalla circostanza che il pubblico dipendente veniva protetto dallo "schermo" della personalità della pubblica amministrazione all'interno della quale agiva in virtù di un rapporto organico o di mero servizio (12).

La normativa antecedente la Costituzione repubblicana escludeva la responsabilità del dipendente pubblico nei confronti del danneggiato, salvo il caso in cui lo stesso avesse agito con dolo, da cui si traeva la conclusione di un comportamento egoistico e personale, in contrasto con i fini dell'ente; si parlava allora di responsabilità diretta dell'amministrazione, per fatto proprio, in virtù del rapporto organico, per il quale la stessa agiva tramite il dipendente.

Secondo una teoria (13), dopo l'intervento del legislatore costituzionale la responsabilità della pubblica amministrazione si presenta come indiretta, per fatto altrui, coincidente con la responsabilità delineata dall'art. 2049 c.c. (14); si è parlato, nel sostenere detta tesi della responsabilità indiretta, di una funzione di garanzia nei confronti della collettività, e di un'assunzione del rischio degli illeciti comportamenti di coloro dei quali la stessa si serve per il concreto adempimento dei propri obblighi (sintetizzato nel broccardo *cuius commoda et eius incommoda*), assimilabile, come sopra accennato, alla specifica responsabilità di garanzia prevista dal predetto art. 2049 del codice civile per il datore di lavoro riguardo all'operato dei dipendenti o ausiliari (è sempre meno seguita la teoria per cui detta responsabilità derivi da una presunzione di colpa in *vigilando o in eligendo* come si suol dire, ovvero da una negligente sorveglianza o da un'incauta assunzione: basti pensare alla complessa struttura dei controlli nella pubblica amministrazione e all'imparzialità ed efficienza nella scelta del dipendente affidate a pubblici concorsi accessibili ad ogni cittadino).

Contrapposta e invece la tesi che sostiene trattarsi di una responsabilità diretta, sussidiaria, in quanto, tramite il proprio dipendente è l'amministrazione che agisce (secondo la teoria dell'immedesimazione organica) (15). Si deve dar conto di una teoria mediana secondo cui bisogna distinguere fra patti posti in essere nello specifico esercizio di una funzione, ove sarebbe in pieno risalto il rapporto organico, con conseguente responsabilità diretta dell'amministrazione ed attività materiale di gestione delle risorse o negoziale, che configurerebbe invece una responsabilità indiretta.

Preferibile è l'indirizzo interpretativo della responsabilità diretta, che si correla alla costruzione teorica secondo la quale lo Stato, o l'ente pubblico di riferimento agisce tramite i propri organi, dei quali componente fondamentale è la persona fisica che vi è incardinata. Per cui, attraverso l'operato della medesima persona fisica e lo stesso ente che agisce. Per l'art. 28 della Costituzione, quindi, la responsabilità del pubblico dipendente si affianca a quella dell'ente, il quale non assume il ruolo di garante (16) ma riveste un ruolo di corresponsabile solidale e sussidiario.

Peraltro, è importante reperire pragmatici criteri individuativi, nello stabilire quando vi è questa duplice responsabilità: il presupposto, allora, è la cosiddetta "occasionalità necessaria", che sussiste tutte le volte in cui la condotta del dipendente sia strumentalmente connessa con l'attività d'ufficio. La riferibilità dell'atto o del comportamento del dipendente alla p.a. va esclusa solo relativamente a quelle attività strettamente personali del dipendente stesso in relazione

alle finalità istituzionali e non legate neppure da un nesso di occasionalità con i compiti affidatigli (17).

Ed allora, un comportamento illecito, lesivo di un altrui diritto, anche se posto in essere in violazione dei doveri di ufficio, comporta la responsabilità dell'amministrazione se sia stato comunque, nelle intenzioni, rivolto al raggiungimento dei predetti fini istituzionali; nell'opposto caso in cui si ravveda una vera e propria modifica delle prospettive finalistiche avendo il pubblico impiegato (per quanto qui interessa il docente) sostituito i suoi personali interessi a quelli propri della p.a., quest'ultima rimarrà esente da ogni responsabilità civile.

Diversa interpretazione del portato dell'art. 28 della Costituzione avrebbe la conseguenza di individuare il fondamento della responsabilità della p.a. non più in un illecito commesso nell'espletamento degli incarichi affidati (la detta "occasionalità necessaria") (18); va d'altro canto avvisato che l'abuso di potere o la commissione di un reato non è sufficiente ad imputare la responsabilità solo al dipendente, poiché non vi deve essere alcun collegamento strumentale con l'attività di ufficio.

Il docente che ponga in essere atti di vessazione o atti diffamatori nei confronti di alunni o di familiari degli stessi non esclude la responsabilità dell'amministrazione ma solo, allora, se il comportamento è posto in essere in una travisata intenzione educativa o comunque legata all'attività dell'istituto; e solo del docente stesso se ha come fonte dissidi o rancori personali; **atti di vandalismo nei confronti di beni di terzi, all'interno dell'istituzione scolastica, attuati con l'istigazione e l'apologia di illecito di un insegnante non possono comportare la responsabilità della scuola.**

Un diverbio, ancora per esemplificare, sceso ad atti diffamatori o a comportamenti lesivi di diritti fra il personale docente, ad esempio in occasione della riunione di un organo collegiale, se verificatosi all'interno dell'istituto, ma nell'ambito di una discussione del tutto personale, porta alle medesime conseguenze, diversamente della circostanza in cui si discuta di questioni attinenti l'indirizzo di istituto. Il ritardo o la mancata adozione di atti rivelatisi dovuti (certificazione ad esempio), affianca alla responsabilità del dirigente, che abbia opposto il rifiuto quando lo stesso è dovuto a mancanza di capacità professionale nell'interpretare correttamente i propri compiti, quella dell'amministrazione, mentre diversa è la soluzione quando il comportamento è tenuto per danneggiare intenzionalmente (per ripicca, risentimento personale, interessi di lucro o intento di favorire altra persona) il richiedente (19).

In tema di definizione del concetto di occasionalità, la giurisprudenza ha posto i seguenti principi di riferimento:

- presupposto della responsabilità diretta della p.a. per fatto del proprio dipendente e la cosiddetta "occasionalità necessaria", che sussiste tutte le volte in cui la condotta del dipendente sia strumentalmente connessa con l'attività d'ufficio. La riferibilità dell'atto o del comportamento del dipendente alla p.a. va esclusa solo relativamente a quelle attività

strettamente personali del dipendente stesso in relazione alle finalità istituzionali e non legate neppure da un nesso di occasionalità con i compiti affidatigli (20);

- la p.a. risponde del danno cagionato a terzi dal proprio dipendente quando la condotta di quest'ultimo sia strumentalmente connessa all'attività d'ufficio. Tale nesso di connessione strumentale, però, non viene meno per il solo fatto che la condotta illecita sia consistita nell'abuso di un potere o nella violazione di un ordine, commessi per scopi egoistici quando il mezzo, giuridico o materiale, utilizzato per arrecare danno sia rilevantemente connesso con l'attività di pubblico impiego (20);
- la riferibilità all'ente pubblico dell'atto illecito deve ritenersi esclusa nel caso di attività svoltesi ed ispirata da fini strettamente personali del dipendente, in un contesto estraneo ai fini istituzionali, e con azione, quindi, non collegata neppure con nesso di occasionalità necessaria con le attribuzioni affidate (22).

Il settore della scuola presenta però, in tale quadro di duplice responsabilità, una peculiarità, perchè, per taluni soggetti ed in talune ipotesi, risponde solo l'amministrazione scolastica (salvo poi la rivalsa della stessa, in caso di dolo o colpa grave, nei confronti del colpevole. Giudice di quest'ultima vicenda e, con giurisdizione esclusiva, la Corte dei conti).

L'amministrazione scolastica assume in conseguenza, secondo quanto detto, una responsabilità diretta, per il menzionato rapporto derivante dal collegamento organico con la stessa del personale dipendente, quando - come si vedrà meglio esaminando in prosieguo lo specifico regime di tale responsabilità, nascente dall'assunzione di un obbligo di sorveglianza collegato all'esercizio della funzione di insegnamento - sia cagionato a minore un danno nel tempo in cui è sottoposto alla vigilanza di detto personale. L'onere probatorio del danneggiato, in tale ipotesi, è limitato alla dimostrazione che il fatto si è verificato nel tempo in cui il minore è affidato alla scuola, divenendo, sulla base di tale presupposto, operativa la presunzione di colpa per inosservanza del predetto obbligo di sorveglianza. Ciò di cui il codice civile esonera il **docente**, la prova liberatoria che è stato posto in essere sufficiente controllo sugli allievi con una diligenza idonea ad impedire il fatto, spetta, invece, nel settore dell'istruzione pubblica, solo all'amministrazione scolastica. Diversamente, preme allora far notare, che nel regime ordinario della responsabilità della pubblica amministrazione per fatto del proprio dipendente, come sopra illustrato, rispetto al quale si verifica l'immedesimazione organica, e vi è la possibilità di convenire a giudizio ambedue i soggetti.

È questa la conseguenza giuridica del disposto dell'originario art. 61, legge 11 luglio 1980, n. 312, che recava particolari innovazioni nella disciplina della responsabilità del personale della scuola per i danni prodotti a terzi nell'esercizio delle predette funzioni di vigilanza degli alunni; e questo, lo si premette, sia sotto l'aspetto sostanziale che processuale. Sotto il primo profilo, la norma ha limitato la responsabilità del detto personale ai soli casi di dolo o colpa grave nell'esercizio della vigilanza; sotto il secondo aspetto, invece, ha previsto la "sostituzione" del-

l'amministrazione al personale scolastico nell'obbligazione risarcitoria verso i terzi danneggiati, con esclusione quindi della legittimazione passiva degli insegnanti (23).

La problematica menzionata e di particolare rilievo ed incidenza pratica: pare opportuno, quindi analizzarla più in dettaglio con qualche notazione di maggior profondità esplicativa: vale anzitutto, allora, prendere le mosse dal predetto dato normativo, costituito, originariamente, si è cennato, dall'art. 61 della legge 11 luglio 1980, n. 312, disposizione poi ripresa, senza modificazioni, nel tenore letterale, dall'art. 574 del successivo decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (testo unico sull'ordinamento scolastico). Il cennato art. 61 testualmente disponeva: "La responsabilità patrimoniale del personale direttivo, docente, educativo e non docente della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato e delle istituzioni educative statali per danni arrecati direttamente all'amministrazione in connessione a comportamenti degli alunni è limitata ai soli casi di dolo o colpa grave nell'esercizio della vigilanza sugli alunni stessi.

La limitazione di cui al comma precedente si applica anche alla responsabilità del predetto personale verso l'amministrazione che risarcisca il terzo dei danni subiti per comportamenti degli alunni sottoposti alla vigilanza. Salvo rivalsa nei casi di dolo o colpa grave, l'amministrazione si surroga al personale medesimo nelle responsabilità civili derivanti da azioni giudiziarie promosse da terzi". Richiamando quanto sopra succintamente esposto, dalla disposizione legislativa è enucleabile un duplice contenuto. Sotto l'aspetto sostanziale, quale ritraibile dal primo comma e dalla prima parte del secondo comma, si evince:

- che la responsabilità del personale scolastico delle scuole statali, per fatti commessi dagli alunni, **è limitata ai soli casi di dolo o colpa grave, per i danni arrecati all'amministrazione, nell'esercizio dell'obbligo di vigilanza;**
- che la limitazione di cui sopra si riferisce anche alla responsabilità del menzionato personale **per danni subiti da terzi per comportamenti degli alunni sottoposti alla vigilanza.** Il secondo contenuto, assume connotazione di carattere processuale ed è quello, ritraibile dall'ultima parte del secondo comma del citato art. 61, ove, con terminologia impropria, si fa riferimento ad un atecnico meccanismo di **"surroga" nel senso che l'amministrazione si sostituisce al personale dal quale è pretesa attività di vigilanza per gli illeciti commessi dal personale medesimo.**

Ed infatti, secondo univoca interpretazione data dalla giurisprudenza (24), non di ogni tipo di illecito si tratta, come potrebbe apparire a prima vista dalla lettura del testo legislativo, che, in effetti, contiene un riferimento del tutto generico alle responsabilità civili del personale scolastico, ma esclusivamente dell'illecito connesso alla *culpa in vigilando*; quest'ultimo indirizzo, è orientamento interpretativo più aderente - sul piano di logica formale e giuridica - alla luce dello stretto collegamento della disposizione in esame con le norme precedenti, che disciplinano appunto la *culpa in vigilando* del personale scolastico.

Compiuto suggello a questa incontrastata interpretazione viene anche dalla Consulta (25), la quale, ritenendo infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 2, legge 11 luglio 1980, n. 312, sollevata in riferimento all'art. 28 Cost., ha posto in luce come in virtù di tale normativa, gli insegnanti che, limitatamente alla materia di responsabilità per *culpa in vigilando*, cessano di essere legittimati personalmente verso terzi, nei cui confronti risponde invece l'amministrazione, sulla quale gravano, in via diretta, le responsabilità civili derivanti da azioni giudiziarie promosse da terzi; ciò non si pone in violazione del predetto art. 28 Cost., poiché la norma costituzionale permette la limitazione della responsabilità diretta del pubblico dipendente e la stessa esclusione di responsabilità in relazione a determinate situazioni oggettive o soggettive.

Lo Stato potrà rivalersi sugli insegnanti, ove il difetto di vigilanza sia ascrivibile a dolo o colpa grave e, in tali ipotesi, potrà anche agire contro di essi per i danni arrecatigli direttamente dal comportamento degli alunni.

Va sottolineato che, riprendendo la precisazione poc'anzi rilevata, è orientamento giurisprudenziale (26) secondo il quale, con la norma di cui agli artt. 61, legge 312/1980 e 574, legge 297/1994, si è esclusa la legittimazione passiva degli insegnanti anche con riguardo alle azioni di responsabilità promosse per danni subiti dagli alunni a causa di atti da loro stessi compiuti; a maggior ragione, sempre l'indirizzo delle Corti è nel senso che il predetto difetto di legittimazione sussiste anche per i danni subiti dagli alunni, per fatti dolosi o colposi di terze persone verificatisi durante il periodo di permanenza nell'istituto scolastico (27).

E' considerazione da farsi che, trattandosi, nella fattispecie, **di responsabilità in vigilando, la norma in commento ha prevalentemente riguardo al personale docente, al quale è principalmente demandato detto compito. Peraltro, la medesima responsabilità è estensibile, in particolari casi, al personale ausiliario che, per aspetti episodici, ed in casi di particolare necessità e urgenza può avere compiti di sorveglianza sugli alunni** (28). Quest'ultimo aspetto, sottolinea il profilo innovativo del predetto art. 574, legge 297/1994 rispetto al più volte citato art. 61, legge 312/1980: questa, contemplando nel proprio ambito applicativo il personale statale non ricomprendeva quello ausiliario ed amministrativo, dipendente dagli enti locali (fino alle recenti riforme, che hanno ricondotto, nella quasi totalità, i dipendenti delle istituzioni scolastiche nell'alveo della dipendenza statale); la prima, invece, contiene un espresso riferimento a tutto "il personale amministrativo, tecnico ed ausiliario".

Questione ulteriore rispetto a quella ora affrontata, è che, proprio dall'esposta legittimazione esclusiva dell'ente pubblico per danno da carente vigilanza acquista ancora più rilievo, e quella del soggetto chiamato a rispondere, ovvero se questo sia il Ministero della pubblica istruzione (organo dello Stato con soggettività giuridica) oppure la singola istituzione scolastica (29).

E' ratio di diffusa conoscenza che, prima delle recenti riforme le scuole godevano di autonomia (30) - peraltro limitata e confinata a taluni profili organizzativi e didattici - e si configuravano come organi del Ministero; e ancora più conosciuta l'innovazione introdotta dall'art. 21 della legge delega n. 59 del 1997, che attribuisce personalità giuridica e autonomia organizzativa e didattica alle istituzioni scolastiche, una volta raggiunti i requisiti di dimensione ottimale, attraverso piani di dimensionamento della rete scolastica.

Peraltro, ancora prima di questo radicale mutamento esistevano istituti di istruzione dotati di soggettività giuridica: le scuole di istruzione tecnica e professionale, di istruzione artistica, i convitti nazionali e gli educandi femminili.

L'orientamento giurisprudenziale formatosi in tale contesto può risultare di grande ausilio per ipotizzare soluzioni interpretative nel presente scenario.

Due tesi, sostanzialmente, venivano avanzate in relazione alla legittimazione degli istituti che già in passato avevano personalità giuridica.

Secondo un primo orientamento, gli istituti statali soggetti giuridici costituiscono organi dello Stato muniti, appunto, di personalità giuridica ed inseriti nella organizzazione statale: ciò è reso palese sia dalla imputazione allo Stato di almeno una parte degli atti posti in essere da essi, sia dallo status del relativo personale, anche docente, che appartiene ai ruoli degli impiegati dello Stato, e, ancora, dalla fonte dei loro finanziamenti posti a carico dello Stato (marginali risultano e risultavano, anche sotto l'aspetto quantitativo, i proventi ed i mezzi economici di altre fonti).

Decisiva è poi la circostanza che al personale della scuola provvede l'amministrazione della pubblica istruzione sia nella fase del reclutamento che della nomina, così come alla retribuzione, per cui ne deriva il corollario che il rapporto organico non può che instaurarsi tra l'amministrazione ed i singoli docenti che sono impiegati dello Stato, dipendenti come tali gerarchicamente e disciplinarmente dalla amministrazione della pubblica istruzione.

Gli atti, quindi, anche illeciti, posti in essere dal personale docente statale nell'esercizio delle sue funzioni debbono riferirsi al Ministero dell'istruzione e non ai singoli istituti, la cui soggettività si traduce in autonomia amministrativa finalizzata alla didattica. In questo senso opera la sostituzione dell'amministrazione al pubblico funzionario quale soggetto passivo dell'azione di danni (31).

La seconda linea di pensiero (32) muove dalla constatazione che l'attribuzione della personalità giuridica agli istituti ha finalità di assicurare la concreta autonomia, gestionale e didattica, rispetto all'amministrazione centrale della pubblica istruzione; permane la soggezione alle direttive, alla vigilanza ed ai controlli di questa. Correlato dell'attribuzione della personalità è la titolarità di situazioni soggettive e in particolare di diritti soggettivi nei confronti di altri enti in re-

lazione alla disciplina di contratti che comportano erogazione di spese, acquisti e somministrazioni.

Si parla correttamente di decentramento autarchico, ovvero di assunzione di funzioni dello Stato da parte di un ente che acquista poteri autoritativi e li esercita sotto la vigilanza ed il coordinamento dell'amministrazione rispetto alla quale sono state decentrate le funzioni.

Sorge quindi un ambito di dialettica caratterizzato dalla convivenza di un incardinamento nel generale sistema della pubblica istruzione e, in contrapposizione, i conferiti autonomi spazi operativi: non è inappropriata, perciò, la connotazione di enti strumentali che detti istituti hanno in quanto preordinati alla realizzazione di fini principalmente di interesse generale. Gli enti strumentali sono caratterizzati dall'esercitare in proprio funzioni e servizi spettanti ad altro ente, con la caratteristica, come detto, dell'autarchia, ovvero l'attribuzione di potestà autoritative; seppur con un procedimento mediato, comunque, i risultati del proprio operato refluiscono nell'ambito del generale settore di amministrazione di riferimento al quale riferiscono i risultati.

E' stato giustamente sostenuto che la posizione delle istituzioni scolastiche rispetto al Ministero dell'Istruzione, li rende organi dello stesso, pur nella loro veste di ente. Non si tratta di un *tertium genus* di figura organizzatoria, ma di un doppio profilo ordinamentale (33).

Ricorre allora qui la figura dell'organo-ente alla quale si assiste allorché all'organo di una persona giuridica (l'amministrazione statale) viene a sua volta attribuita la personalità giuridica. La finalità di questa complessa costruzione giuridica, e legata allo svolgimento di attività strumentali rispetto alla attuazione delle competenze istituzionali dello Stato. Così, sulla scia di una impostazione teorica di autorevolissima dottrina (34), il rapporto tra organo-ente e lo Stato si pone in modo diverso a seconda che si tratti di rapporti con i terzi o di rapporti diretti organo-Stato.

Invero, rispetto allo Stato, l'ente mantiene la sua natura di organo, inserito nella medesima organizzazione sulla base della inerenza allo Stato dei fini cui quest'ultimo è preordinato. Rispetto ai terzi, invece, opera il connotato della personalità giuridica, che consente all'organo-ente di poter gestire autonomamente il proprio patrimonio entrando in rapporti diretti con i terzi, nei confronti dei quali ha la capacità di assumere direttamente diritti ed obblighi.

Tale configurazione di enti strumentali e, in particolare, organi-enti si attaglia perfettamente alle istituzioni scolastiche. Tali istituzioni, infatti, mentre quali organi dello Stato esercitano una serie di attribuzioni proprie di quest'ultimo (rilascio di titoli di studio, certificazioni, attività di amministrazione del personale e di conduzione del rapporto con gli studenti), attesa la personalità giuridica di cui sono dotati, entrano in rapporto con i terzi, nei cui confronti possono assumere diritti ed obblighi.

L'ultimo indirizzo riferito risulta, ad oggi, minoritario: si opina, d'altro canto, che se l'autonomia delle istituzioni scolastiche acquisirà una solida concretezza, la prospettiva potrebbe ribaltarsi.

E' agevole constatare che, pur dipendendo quando a rapporto di impiego dall'amministrazione del dicastero dell'Istruzione, l'insegnante, quando svolge le sue mansioni è funzionalmente incardinato nella singola scuola, ora persona giuridica, e chiamata ad esporsi con piena ed autonoma soggettività verso terzi.

La gita scolastica

Presenta particolare complessità la definizione di un compiuto regime di responsabilità in relazione al momento educativo comunemente qualificato come "gita scolastica". Com'è noto, durante lo svolgimento delle stesse, gli insegnanti fungono da docenti ed accompagnatori. Alla peculiarità ed articolazione della vicenda vanno quindi interpretati i canoni in tema di responsabilità da vigilanza dei tutori e precettori. Va precisato che si tratta, (o si dovrebbe trattare), nel caso di specie, di tutt'altro che di una "gita", ma di uno specifico evento didattico-culturale, più esteso temporalmente e che conduce i discenti all'interno di una metodica cognitiva fondata sulla diretta esperienza della realtà e dei luoghi oggetto di studio; va peraltro aggiunto che non va sottaciuto il momento ludico e relazionale legato alla novità del contesto educativo, ai tempi di svago concessi, alle possibilità di vita comunitaria.

Pare opportuno allora, sottolineare i momenti focali che caratterizzano - e cui dove incentrarsi un vaglio sul sistema di responsabilità - le gite delle scolaresche:

- le varie attività si svolgono al di fuori dell'ambiente scolastico;
- vi è comunque un profilo didattico definito ed individuabile (anche senza la rigida griglia degli orari di lezione e l'ambiente della classe con i connessi suppellettili e strumenti di didattica), ove, peraltro maggiore si presenta il rischio di incidenti;
- circoscrivono in momenti di insegnamento veri e propri ampi momenti di vita in comune o di prassi quotidiana, anche se al di fuori delle abitazioni proprie degli alunni.

In primo luogo non pare possa essere contestato che durante i momenti di insegnamento diretto ed in loco, pur se al di fuori dei locali scolastici, si assista ad attività rientrante a pieno titolo nella funzione docente, e quindi si debba applicare alla situazione il regime dell'art. 2048 c.c. ed il connesso obbligo di porre in essere, come si è avuto modo di analizzare, tutte le iniziative e gli accorgimenti organizzativi volti a prevenire ed evitare ogni prevedibile evento dannoso agli e da parte degli scolari. Si dovrà poi tener conto della specifica realtà dei luoghi, del grado di maturazione degli stessi, delle modalità con cui degli stessi è da attendersi il confronto con il peculiare momento educativo in questione; va quindi, sotto tale profilo, anche sindacata l'idoneità della scelta della durata, dei luoghi e delle modalità di svolgimento della gita.

Vi è poi la questione legata ai momenti non propriamente di istruzione. In ogni caso, va premesso, e ribadito, vi è una *traditio* degli alunni da parte dei genitori verso la scuola e gli inse-

gnanti che conferisce a questi ultimi una posizione di garanti con obbligo di protezione e salvaguardia, cosicché, come si esaminerà nella responsabilità penale, gli stessi sono chiamati a rispondere per omissione in relazione alle eventuale verificazione di disgrazie (lesioni ed omicidio colposo in caso di traumi o di eventi luttuosi, abbandono di minorenni), ma anche di responsabilità civile. Si tratta di definire se ai sensi dell'art. 2043 o del predetto art. 2048. Prendendo spunto dai non copiosi indirizzi giurisprudenziali in merito, che affermano che l'obbligo di sorveglianza sugli alunni da parte dell'insegnante non è limitato a determinare attività della vita scolastica, ma ha carattere generale ed assoluto, poiché l'insegnante è tenuto ad osservarlo in ogni momento in cui l'alunno sia a lui affidato, tanto da incorrere in penale responsabilità ogni volta che l'incidente occorso ad alcuno degli alunni debba essere attribuito, in rapporto di causa o di concausa, ad omessa sorveglianza, ed anche sviluppando le ripetute precisazioni secondo le quali la responsabilità della p.a. ex art. 28 Cost., 2043 e 2048 c.c. per le lesioni riportate da un alunno minore all'interno di un istituto di istruzione in conseguenza della condotta colposa del personale scolastico ricorre anche nel caso in cui il fatto sia avvenuto al di fuori dell'orario delle lezioni, e anche ove ne sia consentito l'anticipato ingresso nella scuola o la successiva sosta, sussistendo l'obbligo delle autorità scolastiche di vigilare sul comportamento degli scolari per tutto il tempo in cui costoro vengono a trovarsi legittimamente nell'ambito della scuola fino al loro effettivo licenziamento, si sostiene qui la tesi che sia la seconda disposizione a dover essere applicata. Milita poi, e pare argomento decisivo, la considerazione che la "gita scolastica" è un momento educativo tutt'affatto unitario, ove all'aspetto dell'insegnamento diretto si aggiunge il momento educativo della vita di relazione, dell'educazione dell'alunno all'autonomia, all'autocontrollo ed alla socialità. Obiettivo in cui, nel peculiare contesto di cui si tratta, è chiamato l'insegnante. Si tratta ora di individuare fin dove l'insegnante stesso è chiamato a sorvegliare e prevenire. Le esperienze considerabili come conoscenze comuni indicano come momenti critici le ore notturne e i momenti di svago. Precedente giurisprudenziale esclude responsabilità dell'insegnante durante le prime, dedicate al riposo e non alla vigilanza. Ci si permette di obiettare che non vi può essere una risposta astrattamente canonizzata. La specifica caratterizzazione della scolaresca (età, irrequietezza di alcuni suoi membri, episodi ed indizi che possano indurre ad aumentare il tasso di vigilanza e l'attenzione nella presenza e nello sguardo) farà ritenere, a seconda dei casi, se era dovere del docente rinunciare a qualche ora di sonno a fronte di rischi di particolare rilievo così come un elevato livello - con impegno nervoso e dispendio intellettuale-emotivo particolarmente intenso - di attenzione verso le modalità (rispettose delle cose e dei beni altrui così come, con reciproca sensibilità, delle proprie dignità) di svolgimento degli svaghi ricreativi degli alunni. Vale la pena ricordare, da ultimo, come spesso le gite scolastiche abbiano come momento locale l'educazione sportiva ed il recupero di energie psico-emotive, in particolar modo sotto l'aspetto motivazionale dell'impegno allo studio: si tratta delle c.d. "settimane bianche". In questo caso del tutto legittimo è l'affidamento, nelle ore proprie al maestro di sci, sul quale incombe il compito di un normale svolgimento delle stesse.