



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori COMAROLI, MUNERATO e CONSIGLIO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 MARZO 2013

Modifiche al testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, in materia di vigilanza sugli studenti durante l’uscita dalla scuola

ONOREVOLI SENATORI. – Con il presente disegno di legge si intende fare chiarezza su una questione che – a quasi venti anni dall’emanazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 – dà adito a fraintendimenti di vario tipo in materia di vigilanza degli studenti all’uscita dalla scuola, al punto da configurare l’esistenza di un vuoto legislativo.

È necessario fare un breve *excursus* riguardante i principali riferimenti normativi:

– la scuola ha il dovere della sorveglianza degli allievi per tutto il tempo in cui le sono affidati;

– per il dirigente scolastico, il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 prevede la sussistenza di obblighi organizzativi di amministrazione e di controllo sull’attività degli operatori scolastici, con conseguenti responsabilità in caso di incidente per carenze a lui imputabili, allorché non abbia eliminato le fonti di pericolo, non abbia provveduto alla necessaria regolamentazione dell’ordinato deflusso degli studenti in uscita dalla scuola, ovvero non abbia provveduto a far approvare un regolamento di istituto dall’organo collegiale competente, il consiglio d’istituto, previsto dall’articolo 10, lettera a), del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 297 del 1994;

– il contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) 2006-2009 all’articolo 29, comma 5 indica quali obblighi ha il docente «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»;

– il CCNL 2006-09 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»;

– la Cassazione Civile, Sezione I, con sentenza n. 3074 del 30 marzo 1999, pronunciandosi in merito, ha circostanziato gli ambiti di responsabilità di cui ci si occupa: «L’Istituto d’istruzione ha il dovere di provvedere alla sorveglianza degli allievi minorenni per tutto il tempo in cui gli sono affidati, e quindi fino al subentro, reale o potenziale, dei genitori o di persone da questi incaricate».

Vediamo nella pratica quale prassi seguire, nel caso in cui il dirigente scolastico disponga la non uscita dalla scuola degli alunni senza la presenza di un adulto che prenda in consegna il minore, e quali soggetti sono coinvolti:

– il docente accompagna fino al cancello (o uscita della scuola) gli alunni. Nel caso non ci siano persone individuate per la consegna del minore, trattiene il minore;

– il docente (che ha terminato il proprio orario di servizio), a questo punto, consegna alla scuola (tramite il collaboratore scolastico in servizio) l’alunno;

- la scuola (dirigente scolastico, vicerettore, collaboratore del dirigente scolastico o altri delegati) deve rintracciare i genitori e invitarli a ritirare il figlio;

- se il genitore non è rintracciabile, la scuola deve avvisare i vigili urbani (o i carabinieri) per rintracciare i genitori; nel caso in cui sia impossibile contattare i genitori, la scuola consegna l'alunno agli stessi vigili perché venga trasportato presso la casa dei genitori o parenti delegati dai genitori.

Oggi le realtà sono le più svariate, dai piccoli paesi alle città, così come i contesti familiari sono diversi e variegati. Anche tra i minori è necessario distinguere tra un bambino di 6 anni e un adolescente di 13/14 anni.

I genitori, soprattutto nei piccoli centri, preferiscono (per motivi di comodità) che i propri figli minorenni tornino a casa in autonomia, e per questo motivo hanno interesse affinché il regolamento d'istituto preveda la cosiddetta «liberatoria» nei confronti dell'amministrazione scolastica, in maniera tale che - secondo loro - una volta usciti di scuola i ragazzi siano sotto la diretta responsabilità delle famiglie, questo ovviamente per permettere un loro ritorno a casa con pochi problemi logistici.

La posizione assunta in merito da alcune avvocature dello Stato tende però ad escludere la valenza di disposizioni interne all'istituzione scolastica dirette a richiedere ai genitori degli alunni la «autorizzazione» al rientro a casa di questi da soli, ovvero non accompagnati da soggetto maggiorenne; nel gergo in uso, tali autorizzazioni vengono definite «liberatorie» che si concretizzano in formule di esonero da responsabilità della amministrazione scolastica per gli eventuali danni conseguenti alla descritta situazione.

Simili autorizzazioni, infatti, lungi dal costituire causa esimente la responsabilità dell'amministrazione scolastica per le lesioni eventualmente subite dall'alunno dopo l'uscita da scuola, potrebbero costituire prova

della consapevolezza, da parte dell'istituzione e dei suoi organi, di detta modalità di uscita da scuola degli allievi, con la conseguenza di risolversi sul piano probatorio, in sede di eventuale giudizio risarcitorio, in una implicita ammissione di omissione di vigilanza sugli alunni stessi.

Le preoccupazioni di fondo che emergono nei pareri di diverse avvocature dello Stato sono state dichiarate condivisibili anche da uffici scolastici sia provinciali che regionali, e hanno provocato l'adozione da parte di alcune scuole di comportamenti eccessivamente rigidi, che in qualche caso hanno avuto come conseguenza addirittura minacce di denuncia da parte di qualche genitore per «sequestro di persona».

Il discrimine tra lecito e illecito è davvero sottile. Sul piano strettamente legale, e volendo interpretare in modo letterale l'articolo 591 del Codice penale (abbandono di minore) e gli articoli 2047 e 2048 del codice civile (obbligo di vigilanza sui minori e risarcibilità dei danni da essi cagionati), il genitore, il tutore o l'insegnante di un minorenne non dovrebbero mai lasciarlo senza assistenza. In particolare il docente dovrebbe consegnare il minorenne o ad un altro docente o al genitore o a un suo delegato. Solo così si è sicuri di non incorrere in errore e responsabilità.

Di contro, l'applicazione meccanica e generalizzata di questa norma si scontra non solo con la consuetudine consolidata nelle scuole e nelle famiglie, ma anche con il diritto del minore alla graduale acquisizione della propria autonomia.

In questa situazione poco chiara gli insegnanti si trovano tra l'incudine e il martello: da una parte hanno l'obbligo di dover sorvegliare gli alunni fino al subentro di una persona maggiorenne (in caso di incidente occorso a studenti durante il ritorno a casa «in autonomia», alcune sentenze della Cassazione hanno infatti condannato gli insegnanti), e dall'altra i genitori che hanno interesse a che i propri figli (indipendente-

mente dall'età, dalla disabilità e dalla distanza casa-scuola) possano tornare a casa da soli.

Nessuno vuole prendere una decisione ferma perché, stando alla pura applicazione della legge, nemmeno gli alunni delle scuole secondarie di secondo grado potrebbero tornare a casa da soli. Esiste dunque una sorta di «zona grigia», un vuoto legislativo che non consente di risolvere il problema, in quanto non è specificato da nessuna parte (legge, CCNL, e così via) quando termina l'obbligo di vigilanza sugli alunni da parte dei docenti. La citata sentenza della Cassazione n. 3074 del 1999 parla di termine al subentro reale o potenziale dei genitori o di persone incaricata, ma anche questa sentenza lascia il dubbio sul termine «potenziale» senza specificarne il significato.

Il problema riguarda tutte le scuole del Paese: ci sono scuole che nel loro regolamento accettano le «liberatorie» (illegittime secondo tutte le sentenze della Cassazione e i pareri di diversi uffici scolastici regionali) e scuole che, applicando alla lettera la legge, si sono ritrovate con una denuncia da parte dei genitori per sequestro di persona (come avvenuto tempo fa a Ponte San Pietro Bergamo).

Lo scopo del presente disegno di legge, che consiste in un unico articolo, è quello di colmare questa «zona grigia» modificando il citato testo unico di cui al decreto legisla-

tivo n. 297 del 1994, e in particolare l'articolo 10, comma 3, lettera a), ai sensi del quale il consiglio di circolo o di istituto ha potere deliberante, tra l'altro, in materia di adozione del regolamento interno del circolo o dell'istituto che deve, fra l'altro, stabilire le modalità per il funzionamento della biblioteca e per l'uso delle attrezzature culturali, didattiche e sportive, per la vigilanza degli alunni durante l'ingresso e la permanenza nella scuola nonché durante l'uscita dalla medesima, per la partecipazione del pubblico alle sedute del consiglio ai sensi dell'articolo 42.

Noi crediamo che il regolamento di circolo e di istituto debba esplicitamente regolamentare l'uscita dalla scuola degli alunni, e per quanto riguarda quali soluzioni adottare demandiamo volentieri la scelta alle singole esigenze territoriali, rispettando la filosofia politica che da sempre contraddistingue il Movimento Lega Nord che mi onoro di rappresentare in questa sede. Proponiamo quindi la seguente soluzione al problema: una volta verificato che il regolamento di circolo o d'istituto è stato pienamente rispettato dagli insegnanti dell'ultima ora, questi saranno esentati a norma di legge da qualsiasi responsabilità civile e penale nei confronti degli studenti, ponendo così fine alla «zona grigia» di cui abbiamo parlato in precedenza.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 10, comma 3, lettera *a*) del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, è sostituito dal seguente:

«*a*) adozione del regolamento interno del circolo o dell'istituto che deve fra l'altro, stabilire le modalità per il funzionamento della biblioteca e per l'uso delle attrezzature culturali, didattiche e sportive, per la partecipazione del pubblico alle sedute del consiglio ai sensi dell'articolo 42 e per la vigilanza degli alunni durante l'ingresso e la permanenza nella scuola nonché durante l'uscita dalla medesima. Il rispetto del regolamento interno del circolo o dell'istituto esenta i docenti da qualsiasi responsabilità civile o penale nei confronti degli studenti».

